



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง กระทบการต่างประเทศกับการปรับ
โครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ

จัดทำโดย นางสาววีรกา มุทิตาภรณ์
รหัส 8028

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8 ปี 2559
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง กระทบวงการต่างประเทศกับการปรับ
โครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ

จัดทำโดย นางสาววีรกา มุขิตาภรณ์
รหัส 8028

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8 ปี 2559
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทบวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พลอย สืบวิเศษ)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(เอกอัครราชทูต สุจิตรา หิรัญพฤษภ์)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(รองศาสตราจารย์ ดร. ชูเกียรติ พันัสพรประสิทธิ์)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

นับตั้งแต่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อ ปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลได้เริ่มการปฏิรูปและพัฒนาระบบราชการ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล และการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ตลอดจนปฏิรูปการบริหารราชการในต่างประเทศ และมีการบูรณาการการทำงานของทีมประเทศไทย (Team Thailand) ในต่างประเทศ ที่มีเอกอัครราชทูตเป็นหัวหน้าทีมประเทศไทยด้วย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลได้จัดการประชุมเพื่อทบทวนภารกิจของทีมประเทศไทย แต่ละแห่ง พร้อมกับปรับโครงสร้างของทีมประเทศไทยควบคู่ไปด้วย (Revamp) โดยใช้หลักการสำคัญ คือ Maximum coverage-Minimum resources เพื่อให้โครงสร้างของทีมประเทศไทย สอดคล้องกับภารกิจเชิงยุทธศาสตร์ มีความคุ้มค่า สามารถตอบสนองนโยบายและผลักดันยุทธศาสตร์ของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ภายหลังการประชุมเพื่อปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ หรือ Revamp 6 ครั้ง คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2547 เห็นชอบให้แต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อเป็นกลไกในการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศอย่างเต็มรูปแบบ และได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการ 3 ด้าน ได้แก่ (1) คณะอนุกรรมการแผนยุทธศาสตร์บูรณาการด้านต่างประเทศทวิภาคี/พหุภาคี (2) คณะอนุกรรมการด้านแผนงบประมาณเชิงบูรณาการ (3) คณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ

นับตั้งแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ฯ การเปิดสำนักงาน หรือการส่งบุคลากรไปประจำการในต่างประเทศ ได้ดำเนินการภายใต้คณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรฯ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน มีการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาจัดโครงสร้างของทีมประเทศไทยให้เหมาะสม เช่น หลักเกณฑ์การเปิดสำนักงาน การส่งบุคลากร การปรับระดับหัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศ เป็นต้น ตลอดจนได้จัดตั้งคณะทำงานโครงสร้างบุคลากรฯ ภายใต้คณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรฯ มีเลขาธิการ ก.พ. เป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่พิจารณากลับกรองคำขอของส่วนราชการต่างๆ ก่อนจะนำเสนอต่อคณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรฯ พิจารณาต่อไป

ต่อมาในปี พ.ศ. 2552 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 กำหนดการให้ส่วนราชการที่ประสงค์จะเปิดสำนักงานในต่างประเทศ ต้องเสนอคำขอยังสำนักงาน ก.พ.ร. โดยสำนักงาน ก.พ.ร. จะพิจารณาร่วมกับ สำนักงานงบประมาณ สำนักงาน กพ. และกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งนี้ ระเบียบ สนร. ดังกล่าว ส่งผลให้บทบาทของคณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ ที่พิจารณาการเปิดสำนักงานในต่างประเทศยุติลงโดยปริยาย เหลือเพียงการพิจารณาส่งบุคลากรไปประจำการในต่างประเทศในลักษณะที่ไม่ได้เปิดเป็นสำนักงาน การปรับระดับหัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศ การขยายเขตอาณา การปรับอัตรากำลังสำนักงาน อัตราลูกจ้าง ฯลฯ

การจัดทำรายงานส่วนบุคคลฉบับนี้ จึงเป็นการศึกษาเรื่องการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ ช่วงปี พ.ศ. 2552-2558 ตามกลไกของคณะกรรมการโครงการบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 โดยเป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายครั้ง มีคำขอจากส่วนราชการต่างๆ ที่ประสงค์จะไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ จำนวนกว่า 60 คำขอ และเป็นช่วงที่บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศได้รับผลกระทบจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังกล่าว ตลอดจนพบว่ายังมีปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ แทรกแซงกระบวนการพิจารณาปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศอยู่เป็นระยะๆ ทำให้การปรับโครงสร้างบางกรณีไม่เป็นไปหลักการ วัตถุประสงค์ และเป้าหมาย

รายงานส่วนบุคคล เรื่อง “กระทรวงการต่างประเทศกับการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ” ฉบับนี้ จึงศึกษาถึงสาเหตุที่ทำให้การปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ซึ่งพบว่าประกอบด้วย (1) การเปลี่ยนแปลงของนโยบายรัฐบาล (2) การแทรกแซงของฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยที่ไม่อาจควบคุมได้ (3) ลักษณะคำขอของส่วนราชการที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ มุ่งเน้นการจะไปประจำการในต่างประเทศมากเกินไป และ (4) ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อคำขอของส่วนราชการ

นอกจากนั้น รายงานฉบับนี้ยังได้ศึกษาถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่จะช่วยปรับปรุงและส่งเสริมการทำงานของกระทรวงการต่างประเทศในฐานะเจ้าภาพของการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศให้มีศักยภาพและมีความเป็นมืออาชีพ ประกอบด้วย

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) การกำหนดเป็นนโยบายให้บุคลากรในหน่วยงานต่างๆ ของกระทรวงการต่างประเทศมีองค์ความรู้และให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ ตลอดจนมีความเข้าใจหลักการ Maximum coverage – Minimum ที่ยึดภารกิจเป็นที่ตั้ง (Task-based oriented) อย่างถ่องแท้

2) การทำความเข้าใจกับส่วนราชการต่างๆ ที่มีภารกิจในต่างประเทศ ในเรื่องความสำคัญและหลักเกณฑ์ของการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ

3) กำหนดกรอบการปฏิสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ กับหน่วยงานภายในกระทรวงการต่างประเทศ และส่วนราชการอื่นๆ ตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศ (ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการโครงการบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ และ 1 ใน 4 หน่วยงานหลัก ตามกลไกของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552) มีข้อมูลมากเพียงพอในการพิจารณาคำขอและการประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ

4) ปรับตัวและวางแผนเพื่อรองรับแนวโน้มในอนาคต ทั้งนโยบายของรัฐบาล และหน่วยงานต่างๆ ที่มีความประสงค์จะไปปฏิบัติงานในต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น

2. ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

1) ให้ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดและความเป็นมาของการปฏิรูปการบริหารราชการในต่างประเทศ ตลอดจนหลักเกณฑ์ กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ให้หน่วยงานภายในกระทรวงการ

ต่างประเทศ และสถานเอกอัครราชทูต/ สถานกงสุลใหญ่ ได้รับทราบและตระหนักถึงความสำคัญของแนวคิดและหลักเกณฑ์ดังกล่าว เพื่อให้มีความเข้าใจตรงกันเห็นคุณค่าและความสำคัญของการมีโครงสร้างทีมประเทศไทยในต่างประเทศที่เหมาะสม

2) กระทรวงการต่างประเทศอาจพิจารณารับมือการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองด้วยการยืนยันหลักการการพิจารณาไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ ที่ยึดภารกิจและความจำเป็นในพื้นที่เป็นหลัก ตลอดจนให้ข้อมูลในเชิงประจักษ์ว่าสำนักงานหรือภารกิจดังกล่าว ไม่มีความจำเป็นต้องมีในพื้นที่ เนื่องจาก ไม่มีภารกิจมากพอและไม่มีความคุ้มค่าในเชิงงบประมาณ ไม่สอดคล้องกับหลักการ Maximum coverage – Minimum

3) การรื้อฟื้นการจัดทำคู่มือการจัดลำดับของภารกิจ (Grading) ในต่างประเทศของทุกส่วนราชการ (คู่มือเดิมจัดทำเมื่อปี พ.ศ. 2547) เพื่อให้การพิจารณาคำขอไปปฏิบัติงานในต่างประเทศมีหลักเกณฑ์ ได้รับการยอมรับ และผู้ขอไม่สามารถปฏิเสธผลการพิจารณาได้ อีกทั้งอาจเป็นคู่มือที่ช่วยปฏิเสธการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง (Top down) ได้ในระดับหนึ่ง

4) การให้ความเห็น เมื่อได้รับคำขอจากส่วนราชการต่างๆ นอกเหนือจากการขอรับความเห็นจากกรม และสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ที่เกี่ยวข้องแล้ว กระทรวงการต่างประเทศ ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ และ 1 ใน 4 หน่วยงานหลัก ตามกลไกของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 อาจพิจารณา

(1) จัดประชุมหน่วยงานภายในกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อระดมความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับคำขอ โดยเฉพาะคำขอจากหน่วยงานอยู่ในกลุ่มภารกิจเดียวกัน เพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อน

(2) กรณีที่มีแนวโน้มของคำขอจากหน่วยงานในกลุ่มภารกิจเดียวกันเพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ อาจพิจารณาจัดการประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อวางแผนยุทธศาสตร์ของภารกิจด้านนั้นๆ ในต่างประเทศร่วมกัน หรือหากหน่วยงานเหล่านั้นมีแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวอยู่แล้ว อาจศึกษาแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวเพื่อจัดลำดับความสำคัญของภารกิจในต่างประเทศของหน่วยงานเหล่านั้น ก่อนจะนำเสนอต่อคณะทำงานและคณะกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศต่อไป

5) การประเมินผล ในช่วงปี พ.ศ. 2552-2558 มีคำขอที่ได้รับความเห็นชอบจากการพิจารณาของคณะกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ และตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 จำนวนกว่า 30 รายการ แต่ยังไม่เคยมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการดังกล่าว จึงเห็นว่าควรมีการประเมินผลการทำงานอย่างเป็นรูปธรรม

6) การสิ้นสุดของภารกิจ ทบทวนภารกิจของบางหน่วยงานที่สามารถปิดหน่วยงานและจบภารกิจในพื้นที่ได้ เมื่อการปฏิบัติงานประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์แล้ว (Graduated)

7) การประสานงาน โดยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน (1) คณะกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ และ (2) คณะกรรมการ

บริหารราชการในต่างประเทศ ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 จึงควรมีการประชุมและประสานงานอย่างสม่ำเสมอ

8) การเพิ่มองค์ความรู้ให้แก่ฝ่ายเลขานุการ โดยที่การปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศเป็นเรื่องที่มีประวัติความเป็นมายาวนาน แต่การหมุนเวียนสับเปลี่ยน (Rotate) ของข้าราชการที่ปฏิบัติงานที่ส่วนกลางและการไปประจำการในต่างประเทศ ทำให้องค์ความรู้เรื่องการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศบางช่วงขาดความต่อเนื่อง ไม่มีศูนย์รวมของข้อมูลเดิม (Institutional memory) กระทรวงการต่างประเทศ (สำนักนโยบายและแผน) จึงอาจจัดการพบหารือให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หลายๆ ท่าน ซึ่งคลุกคลีอยู่กับการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ มาเล่าเรื่องราวและถ่ายทอดเกร็ดต่างๆ ในการพิจารณา เพื่อเป็นประโยชน์แก่ข้าราชการปัจจุบัน

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาเรื่อง “กระทรวงการต่างประเทศกับการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสาเหตุที่ทำให้การปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ตลอดจนศึกษาถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย/ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ ที่จะช่วยปรับปรุงและส่งเสริมการทำงานของกระทรวงการต่างประเทศในฐานะเจ้าภาพของการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศให้มีศักยภาพและมีความเป็นมืออาชีพต่อไป

ในเบื้องต้นผู้เขียนขอขอบพระคุณ นายพิษณุ สุวรรณชะภู เอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง ที่กรุณานุญาตและสนับสนุนให้ผู้เขียนมีโอกาสได้เข้ารับการอบรมในหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8 แม้ว่าสถานเอกอัครราชทูตฯ จะมีภาระงานจำนวนมาก และขอขอบ คุณนายชัยณรงค์ กิริติยศวงศ์ อัครราชทูต สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง ที่กรุณาปรับภาระงานในช่วงที่ผู้เขียนเข้ารับการอบรมดังกล่าวเป็นเวลา 3 เดือน ตลอดจนเพื่อนข้าราชการสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง ที่ให้การสนับสนุนและช่วยแบ่งเบาภาระงาน

ขอขอบพระคุณคณะอาจารย์ที่ปรึกษาประกอบด้วย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พลอย สืบวิเศษ เอกอัครราชทูต สุจิตรา ทิรัญพุกษ์ และ รองศาสตราจารย์ ดร. ชูเกียรติ พันธ์พรประสิทธิ์ ที่สละเวลาให้คำปรึกษา และให้ข้อเสนอแนะในการเขียนรายงานฉบับนี้สำเร็จลุล่วง

ขอขอบพระคุณ นายวิทวัส ศรีวิหค รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ อดีตผู้บังคับบัญชาและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการและการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ตลอดจนอดีตผู้บังคับบัญชาท่านอื่นๆ โดยเฉพาะ นางกาญจนา ภัทรโชค รองอธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ นางสาวอาจารี ศรีรัตนบัลล์ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ ที่กรุณาให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำรายงานส่วนบุคคลฉบับนี้

ขอขอบคุณผู้อำนวยการสถาบันเทวระวงศ์วโรปการ นางสาวภัทรรัตน์ หงส์ทอง และ นางสาวชไมพร ตันติเวสส ผู้อำนวยการหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8 ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของสถาบันฯ ที่กรุณาสับสนุนการจัดทำรายงานส่วนบุคคล ตลอดจนการจัดหลักสูตรที่ได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนมากมาให้ความรู้แก่ผู้อบรม และการไปปฏิบัติงานในต่างจังหวัดและต่างประเทศที่ดีเยี่ยม ซึ่งถือเป็นการทำงานที่ทุ่มเทและมีมาตรฐานสูง ผู้เขียนในฐานะข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศรู้สึกมีความภูมิใจเป็นอย่างยิ่ง

สุดท้าย ผู้เขียนหวังว่ารายงานส่วนบุคคลฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้า และเป็นเอกสารอ้างอิงสำหรับการทำงานของเพื่อนข้าราชการในกระทรวงการต่างประเทศ ที่มี

ส่วนเกี่ยวข้องกับการทำงานด้านปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ การบริหารทีมประเทศไทย
แบบบูรณาการ และการเปิดสำนักงานในต่างประเทศทั้งของส่วนราชการต่างๆ และของกระทรวงการ
ต่างประเทศ ตลอดจนผู้สนใจทุกท่าน

วีรกา มุทิตาภรณ์
สิงหาคม 2559

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ช
สารบัญ	ญ
สารบัญแผนภูมิ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	7
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	7
1.4 คำถามการศึกษา	7
1.5 สมมุติฐานการศึกษา	7
1.6 ประโยชน์ของการศึกษา	7
1.7 นิยามศัพท์	8
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	9
2.1 แนวคิดทฤษฎี	9
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	17
2.3 สรุปกรอบแนวคิด	18
บทที่ 3 ผลการศึกษา	19
3.1 ภาพรวมของคำขอของส่วนราชการต่างๆ ในการปรับโครงสร้างส่วนราชการ ในต่างประเทศ	19
3.2 ข้อเสนอจากการศึกษาและความเชื่อมโยงกับทฤษฎี	19
3.3 ข้อเสนอของสาเหตุที่ทำให้การปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศไม่ เป็นไปตามหลักเกณฑ์	22
3.4 ความเห็นที่เกี่ยวข้อง	25
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	27
4.1 สรุปผลการศึกษา	27
4.2 ข้อเสนอแนะ	27
บรรณานุกรม	31
ภาคผนวก	32
ประวัติผู้เขียน	42

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1	โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศ ในระดับชาติ	4
แผนภูมิที่ 2	กระบวนการพิจารณาคำขอของส่วนราชการต่างๆ ในการจัดตั้งสำนักงาน และการส่งบุคลากรไปประจำการในต่างประเทศ (เดิม)	5
แผนภูมิที่ 3	กระบวนการพิจารณาคำขอของส่วนราชการต่างๆ ในการจัดตั้งสำนักงาน และการส่งบุคลากรไปประจำการในต่างประเทศ (ปัจจุบัน)	6
แผนภูมิที่ 4	SWOT Analysis	9

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลัง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1.1 การปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ เกิดขึ้นหลังจากที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2540 โดยรัฐบาลได้เริ่มปฏิรูปและพัฒนาระบบราชการในปี พ.ศ. 2545 เน้นให้ระบบราชการมีการขับเคลื่อนโดยใช้หลักธรรมาภิบาล มีการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ตลอดจนมีปฏิรูปการบริหารราชการในต่างประเทศ และมีการบูรณาการการทำงานของทีมประเทศไทย (Team Thailand) ในต่างประเทศ โดยมีเอกอัครราชทูตเป็นหัวหน้าทีมประเทศไทย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลได้ทำการทบทวนภารกิจของทีมประเทศไทยแต่ละแห่ง พร้อมกับปรับโครงสร้างทีมประเทศไทยในแต่ละแห่งควบคู่ไปด้วย โดยใช้หลักการสำคัญ คือ Maximum coverage-Minimum resources เพื่อให้โครงสร้างของทีมประเทศไทยสอดคล้องกับภารกิจเชิงยุทธศาสตร์ มีความคุ้มค่า สามารถตอบสนองนโยบายและผลักดันยุทธศาสตร์ของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้เป็นประธานการประชุมการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ หรือ Revamp 6 ครั้ง และได้ปิดสำนักงานบางแห่งในต่างประเทศ ตลอดจนปรับโครงสร้างสำนักงานในต่างประเทศที่มีอยู่ในขณะนั้น ให้กะทัดรัด เหมาะสมกับภารกิจ

1.1.2 ภายหลังการประชุมปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ หรือ Revamp 6 ครั้ง คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2547 เห็นชอบให้แต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน (กระทรวงการต่างประเทศเป็นฝ่ายเลขานุการ) เพื่อเป็นกลไกในการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศอย่างเต็มรูปแบบ และได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการ 3 ด้าน ได้แก่

- 1) คณะอนุกรรมการแผนยุทธศาสตร์บูรณาการด้านต่างประเทศทวีภาคี/พหุภาคี
- 2) คณะอนุกรรมการด้านแผนงบประมาณเชิงบูรณาการ
- 3) คณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ

ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นประธานของคณะอนุกรรมการ 2 ด้าน คือ คณะอนุกรรมการแผนยุทธศาสตร์ทวีภาคีและพหุภาคี และคณะอนุกรรมการด้านบุคลากร ในขณะที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นประธานคณะอนุกรรมการด้านงบประมาณเชิงบูรณาการ

1.1.3 นับตั้งแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติ กระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทสำคัญในการเป็นเจ้าภาพพิจารณาการเปิดสำนักงานและการจัดโครงสร้างบุคลากรของกระทรวงการต่างประเทศและของส่วนราชการต่างๆ ในต่างประเทศ ภายใต้กลไกของคณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน โดยคณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาจัดโครงสร้างของทีมประเทศไทยในต่างประเทศ

ให้เหมาะสม เช่น การใช้ตัวเพิ่มประสิทธิภาพ หลักเกณฑ์การเปิดสำนักงาน การส่งบุคลากร การปรับระดับหัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศ เป็นต้น ตลอดจนได้จัดตั้งคณะทำงานโครงสร้างบุคลากรฯ มีเลขาธิการ ก.พ. เป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่พิจารณากลับกรองคำขอของส่วนราชการต่างๆ ก่อนจะนำเสนอให้คณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรฯ พิจารณาต่อไป

1.1.4 ต่อมา ในปี พ.ศ. 2552 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 กำหนดการให้ส่วนราชการที่ประสงค์จะเปิดสำนักงานในต่างประเทศต้องเสนอคำขอไปยังสำนักงาน ก.พ.ร. โดยสำนักงาน ก.พ.ร. จะพิจารณาร่วมกับสำนักงบประมาณ สำนักงาน กพ. และกระทรวงการต่างประเทศ หากข้อเสนอเปิดสำนักงานผ่านความเห็นชอบของที่ประชุมร่วม 4 หน่วยงาน สำนักงาน ก.พ.ร. จะแจ้งผลการพิจารณาให้หน่วยงานผู้ขอทราบ และหน่วยงานผู้ขอจะต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการจัดตั้งสำนักงานในต่างประเทศต่อไป

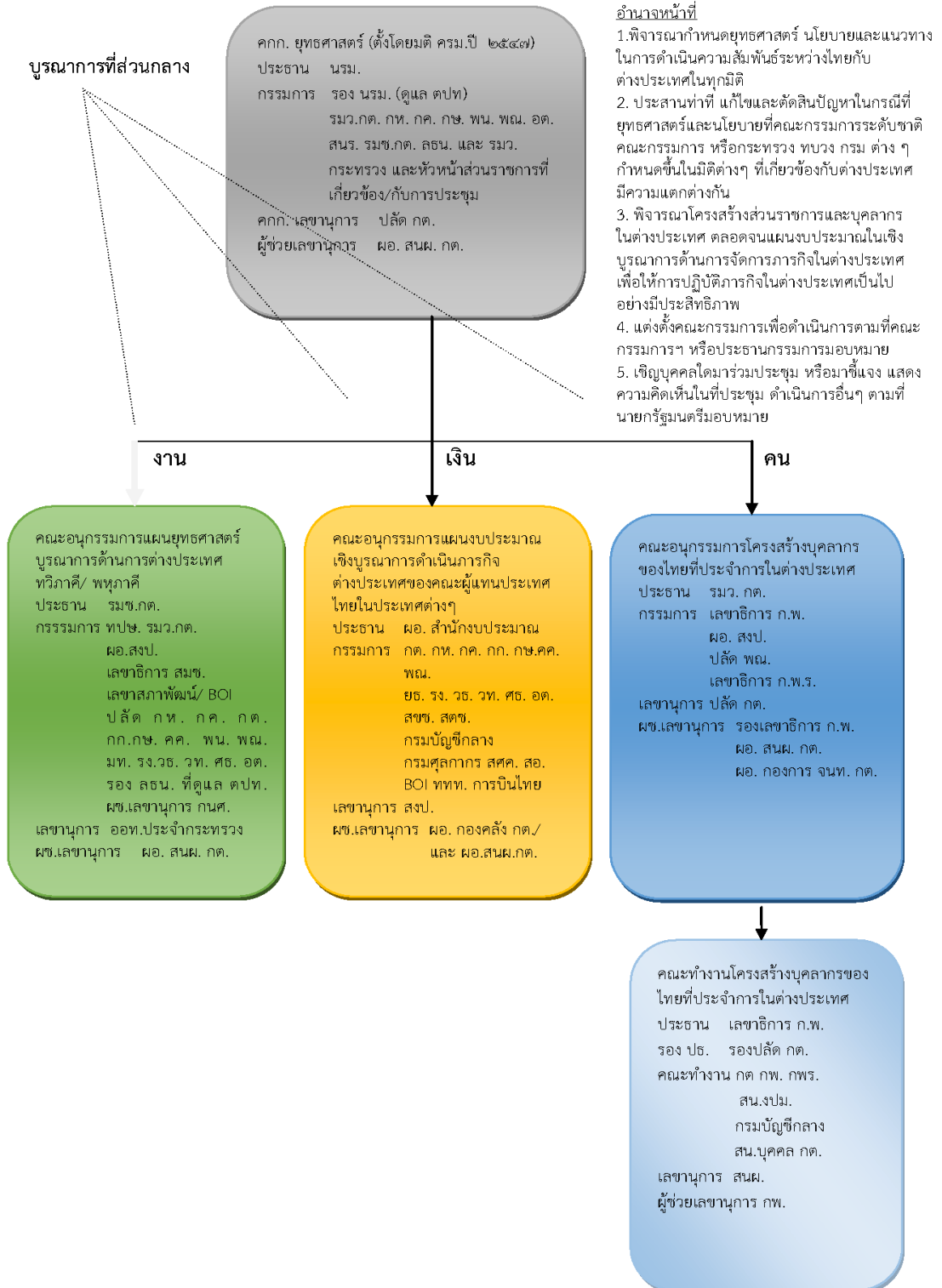
1.1.5 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 ที่กำหนดให้การเปิดสำนักงานในต่างประเทศต้องเสนอผ่านสำนักงาน ก.พ.ร. นั้น ส่งผลต่อบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ กล่าวคือ การเป็นเจ้าของภาพในการพิจารณาเปิดสำนักงานในต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศและของส่วนราชการอื่น ภายใต้คณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศได้ยุติลง เหลือเพียงบทบาทในการพิจารณาคำขอเพื่อปรับโครงสร้างในเรื่อง อื่นๆ เช่น การส่งบุคลากรไปประจำการในต่างประเทศในลักษณะที่ไม่เปิดเป็นสำนักงาน การขอปรับระดับหัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศให้สูงขึ้น การขอปรับเขตอาณา การขอปรับอัตราค่าจ้างสำนักงานในต่างประเทศ อัตราลูกจ้าง เป็นต้น

1.1.6 นอกจากนั้น ในช่วงปี พ.ศ. 2552-2554 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบกับข้อเสนอของสำนักงาน ก.พ.ร. ที่เสนอมาตรการระงับการขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่ หรือขยายหน่วยงาน รวมทั้งการขอจัดตั้งองค์การมหาชนหรือหน่วยงานอื่นของรัฐในสังกัดฝ่ายบริหาร (ไม่รวมรัฐวิสาหกิจ) ดังนั้น ในช่วงเวลา 3 ปี ดังกล่าว จึงไม่มีคำขอเปิดสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการต่างๆ เสนอไปยังสำนักงาน ก.พ.ร. (ยกเว้นส่วนราชการที่มีความจำเป็นต้องเปิดสำนักงานในต่างประเทศ และใช้ข้อยกเว้นของมาตรการฯ เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เช่น การเปิดคณะผู้แทนถาวรไทยประจำอาเซียน ณ กรุงจาการ์ตา เป็นต้น) ทั้งนี้ แม้จะไม่สามารถเปิดสำนักงานในต่างประเทศได้ แต่ส่วนราชการต่างๆ ยังคงมีคำขอเพื่อกำหนดภารกิจในต่างประเทศ และขอส่งบุคลากรไปประจำการในต่างประเทศในลักษณะไม่เปิดเป็นสำนักงาน โดยเสนอผ่านคณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ

1.1.7 มาตรการระงับการจัดตั้งสำนักงานใหม่ๆ ได้สิ้นสุดลง เมื่อ 30 กันยายน พ.ศ. 2554 หลังจากนั้น ส่วนราชการต่างๆ ได้เริ่มทยอยเสนอคำขอเพื่อเปิดสำนักงานในต่างประเทศผ่านสำนักงาน ก.พ.ร. ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 และกรณีที่ส่วนราชการต้องการเพียงกำหนดภารกิจในต่างประเทศและส่งบุคลากรไปปฏิบัติงาน แต่ไม่ขอเปิดเป็นสำนักงาน จะเสนอคำขอผ่านคณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ

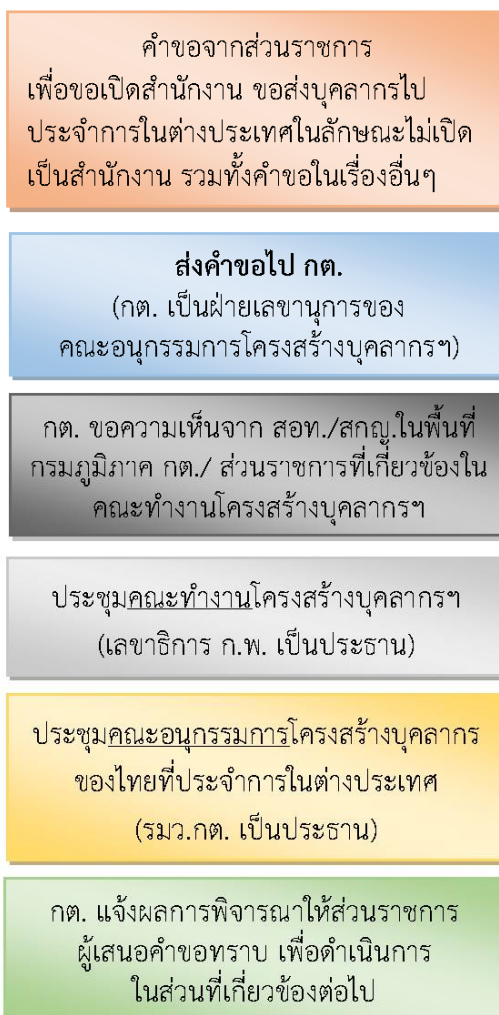
1.1.8 รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ ประสงค์จะศึกษากระบวนการปรับโครงสร้าง ส่วนราชการในต่างประเทศ ตามคำขอของส่วนราชการต่างๆ และของกระทรวงการต่างประเทศ ที่ ดำเนินการผ่านกลไกของ (ก) คณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการใน ต่างประเทศ ภายใต้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติ และ (ข) ระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 โดยเป็นกรณีศึกษาช่วงปี พ.ศ. 2552-2558

จากภูมิหลัง และพัฒนาการของการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศที่ได้กล่าวมา ข้างต้น แม้อีกทั้ง 2 รูปแบบ จะมีได้ชัดแย้งกัน แต่บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในฐานะ ผู้ขับเคลื่อนหลักในการให้ข้อเสนอแนะหรือกำหนดโครงสร้างของทีมประเทศไทยในต่างประเทศได้ ปรับเปลี่ยนไป อีกทั้งยังพบว่าในกระบวนการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ มีปัจจัย ภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ อาทิ ปัจจัยทางการเมือง ที่ทำให้การปรับโครงสร้างส่วนราชการ ต่างประเทศในบางกรณีไม่เป็นไปหลักเกณฑ์ หรือแนวทางที่วางไว้ ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นประเด็นที่ทำทนาย จึงประสงค์จะศึกษา (1) สาเหตุที่ทำให้การปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศไม่เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ที่วางไว้ ตลอดจน (2) จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อส่งเสริมบทบาทเชิงรุกของกระทรวงการ ต่างประเทศ และผลักดันให้การปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้ สะท้อนพันธกิจ (mission) ในพื้นที่ โดยคงหลักการ Maximum coverage-Minimum resources



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติ

กลไก: คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติ/ คณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทย
ที่ประจำการในต่างประเทศ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นประธาน



แผนภูมิที่ 2 กระบวนการพิจารณาคำขอของส่วนราชการต่างๆ ในการจัดตั้งสำนักงาน และการส่ง
บุคลากรไปประจำการในต่างประเทศ (เดิม)

กลไก: ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย
การบริหารราชการในต่างประเทศ
พ.ศ. 2552

กลไก: คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศใน
ระดับชาติ/ คณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรของ
ไทยที่ประจำการในต่างประเทศ



แผนภูมิที่ 3 กระบวนการพิจารณาคำขอของส่วนราชการต่างๆ ในการจัดตั้งสำนักงาน และการส่ง
บุคลากรไปประจำการในต่างประเทศ (ปัจจุบัน)

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาสาเหตุที่ทำให้การปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์

1.2.2 จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อทำให้การปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ เป็นไปตามหลักเกณฑ์

1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตการศึกษา

กำหนดขอบเขตการศึกษาในช่วงที่มีการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552-2558

1.3.2 วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

- 1) ศึกษาจากเอกสารการดำเนินงาน หลักเกณฑ์ และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง
- 2) ทหารเรือ/สนทนา สัมภาษณ์ ตอบแบบสอบถาม
 - (1) เพื่อนร่วมงานประมาณ 5 คน อดีตผู้บังคับบัญชาประมาณ 5 คน ซึ่งเคยร่วมทำงานเรื่องการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ ช่วงปี พ.ศ. 2552-2558
 - (2) เพื่อนข้าราชการระดับชำนาญการขึ้นไป และผู้บังคับบัญชาในระดับต่างๆ ทั้งอดีตและปัจจุบัน อย่างน้อย 20 คน ที่มีประสบการณ์การออกประจำการในต่างประเทศหลายแห่ง และเคยทำงานร่วมกับทีมประเทศไทยในต่างประเทศหลายชุด
 - 3) ทำการเปรียบเทียบ และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารการดำเนินงาน และจากเนื้อหาของทหารเรือ/สนทนา สัมภาษณ์ การตอบแบบสอบถาม เพื่อประมวลเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อไป

1.4 คำถามการศึกษา

ปัจจัยอะไรที่ทำให้การปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

1.5 สมมุติฐานการศึกษา

ปัจจัยที่ทำให้การปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ โดยมีทั้งปัจจัยที่สามารถควบคุมได้และไม่สามารถควบคุมได้

1.6 ประโยชน์ของการศึกษา

1.6.1 ทราบว่าเหตุใดการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศจึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

1.6.2 จัดทำข้อเสนอแนะให้การปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

1.7 นิยามศัพท์

การปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ หมายถึง กระบวนการจัดโครงสร้างของคณะผู้แทนไทยในต่างประเทศ ที่ประกอบด้วยข้าราชการจากส่วนราชการต่างๆ ไปปฏิบัติงานร่วมกันภายใต้การนำของเอกอัครราชทูต โดยส่วนราชการต่างๆ ที่อยู่ในต่างประเทศอาจอยู่ในรูปของสำนักงานที่มีบุคลากรไปปฏิบัติงาน หรือมิได้เปิดเป็นสำนักงาน แต่กำหนดภารกิจและส่งบุคลากรไปปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลของสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่

การจัดโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ จึงต้องคำนึงถึงภารกิจที่ส่วนราชการจะผลักดันตามนโยบาย/ยุทธศาสตร์ (Task-based oriented) และความจำเป็นที่จะต้องมิให้ผู้แทนของส่วนราชการอยู่ในประเทศนั้นๆ ตลอดจนความคุ้มค่าจากการไปปฏิบัติงานในประเทศดังกล่าวด้วย จึงเป็นที่มาของหลักการ Maximum coverage-Minimum resources ที่คณะอนุโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ ภายใต้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาตินำมาเป็นหลักในการพิจารณาและปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศให้มีความเหมาะสม

ทีมประเทศไทย หรือ Team Thailand หมายถึง ผู้แทนของส่วนราชการ (กระทรวงต่างๆ) รัฐวิสาหกิจ ตลอดจนเอกชนที่ประจำการอยู่ในต่างประเทศ ภายใต้การนำของเอกอัครราชทูตในฐานะหัวหน้าทีมประเทศไทย

ตัวเพิ่มประสิทธิภาพ หมายถึง ทางเลือกที่ส่วนราชการอาจนำไปพิจารณาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานในต่างประเทศ ก่อนที่จะตัดสินใจเปิดสำนักงาน หรือส่งบุคลากรไปประจำการในต่างประเทศซึ่งมีภาระด้านงบประมาณสูงมาก ในการปรับโครงสร้างหรือจัดโครงสร้างของคณะผู้แทนในต่างประเทศ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ตัวเพิ่มประสิทธิภาพไว้ เพื่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องใช้ประโยชน์และเป็นตัวช่วยในการตัดสินใจ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และรายละเอียดการใช้ตัวเพิ่มประสิทธิภาพจะปรากฏอยู่ในบทที่ 2

หน่วยงานด้านความมั่นคง หมายถึง ส่วนราชการที่มีภารกิจด้านความมั่นคงในต่างประเทศ ได้แก่ กระทรวงกลาโหม (3 เหล่าทัพ) สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงาน ป.ป.ส. และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

หน่วยงานด้านเศรษฐกิจ หมายถึง ส่วนราชการที่มีภารกิจด้านเศรษฐกิจในต่างประเทศ ได้แก่ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการคลัง กระทรวงแรงงาน กระทรวงคมนาคม กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) และ ททท.

หน่วยงานด้านการศึกษา นวัตกรรม หมายถึง ส่วนราชการที่มีภารกิจด้านการศึกษาและนวัตกรรม ได้แก่ สำนักงาน ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงวิทยาศาสตร์

หน่วยงานด้านสาธารณสุข หมายถึง ส่วนราชการที่มีภารกิจด้านสาธารณสุข ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข

บทที่ 2

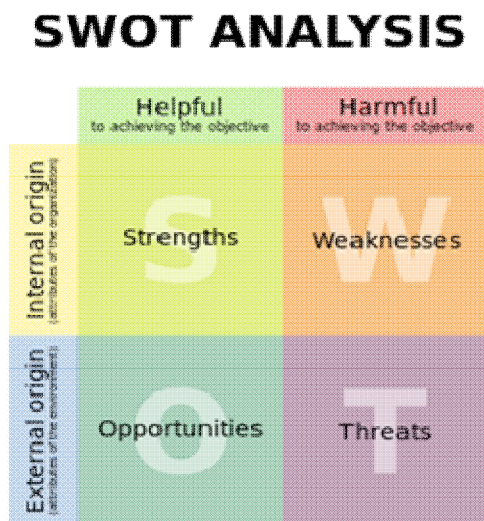
แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎี

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ ขอนำทฤษฎี แนวคิด ระเบียบ และกฎหมายที่สามารถนำมาอธิบายสถานการณ์ และเป็นกรอบในการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนใช้ประโยชน์ในการอ้างอิงเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้แก่กระทรวงการต่างประเทศต่อไป ดังนี้

2.1.1 ทฤษฎี SWOT Analysis

โดย Albert Humphrey จากหนังสือ SWOT analysis for management consulting ค.ศ. 2005 ใช้เพื่อวิเคราะห์สภาพทั่วไปขององค์กร ในที่นี้หมายถึง กระทรวงการต่างประเทศในบริบทของการเป็นเจ้าภาพ (ประธาน ฝ่ายเลขานุการ และ 1 ใน 4 หน่วยงานหลัก) ในกระบวนการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ ว่ามีจุดแข็ง/จุดเด่น (Strength-S) มีจุดอ่อน (Weakness-W) มีโอกาสในการปรับโครงสร้างตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้หรือไม่ (Opportunity-O) และมีอุปสรรค (Threats-T) ในการดำเนินงานอย่างไร



แผนภูมิที่ 4 SWOT Analysis

ในการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานของกระทรวงการต่างประเทศด้วย SWOT จะแบ่งสภาพแวดล้อมของกระทรวงการต่างประเทศ ออกเป็น 2 ด้าน คือ สถานการณ์ภายใน (ปัจจัยภายใน) (Internal origin) และสถานการณ์ภายนอก (ปัจจัยภายนอก) (External origin) กล่าวคือ

(1) สถานการณ์ภายใน/ปัจจัยภายใน ได้แก่ จุดแข็ง ข้อได้เปรียบของกระทรวงฯ (Strengths) และ จุดอ่อน หรือ ข้อเสียเปรียบของกระทรวงฯ (Weaknesses) (2) สถานการณ์ภายนอก (ปัจจัยภายนอก) ได้แก่โอกาสในการปรับโครงสร้างตามหลักเกณฑ์ (Opportunities) และ อุปสรรคที่อาจเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการดำเนินงาน (Threats)

ทั้งนี้ การวิเคราะห์บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศด้วย SWOT ถือเป็นหัวใจสำคัญ เนื่องจากในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมต่างๆ ตามทฤษฎีนี้จะทำให้สามารถมองเห็นภาพรวม ข้อดี ข้อเสียต่างๆ ของกระทรวงฯ ตลอดจนทราบถึงโอกาสและอุปสรรคในการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ ทำให้สามารถกำหนดเป้าหมาย และแนวทางการดำเนินงานได้อย่างเหมาะสม

2.1.2 ทฤษฎีนโยบายวงจรรสาธารณะ (Public Policy Process/ Public Policy Cycle)

โดย James E. Anderson จากหนังสือ Public Policy Making ค.ศ. 1975 เป็นทฤษฎีที่ใช้กำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน โดยมีขั้นตอนสำคัญ 5 ขั้นตอน ได้แก่

1) จุดกำเนิดของนโยบาย (Policy Formation) เป็นขั้นตอนแรกที่จะวิเคราะห์สภาพของปัญหาสาธารณะที่มีผลกระทบต่อกลุ่มคน และเป็นปัญหาที่ต้องการการแก้ไข โดยลักษณะของปัญหาที่จะกลายเป็นประเด็นเชิงนโยบายได้ ควรมีลักษณะที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เป็นปัญหาที่ขยายเป็นวงกว้าง กระเทือนต่อความรู้สึกและเป็นที่น่าสนใจของสื่อมวลชนทั่วไป กระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทำทลายต่ออำนาจและความชอบธรรมของรัฐ หรือเป็นปัญหาร่วมสมัย ทั้งนี้ เมื่อทราบลักษณะปัญหานโยบายที่ชัดเจนแล้ว จะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาให้ชัดเจน โดยการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย สามารถทำให้ทราบถึงลำดับความสำคัญของนโยบายที่จะต้องทำ และการเลือกใช้นโยบายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการ นอกจากนี้วัตถุประสงค์ยังเป็นปัจจัยกำหนดทิศทางของทางเลือกนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ และเป็นเกณฑ์ในการประเมินผลสำเร็จของนโยบายว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด

2) การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) จะใช้กรอบการวิเคราะห์เชิงระบบหรือ ทฤษฎีระบบของ David Easton อาจารย์ด้านรัฐศาสตร์ ชาวอเมริกัน โดยพิจารณาจากปัจจัยนำเข้า (INPUT) ซึ่งเป็นข้อเรียกร้องของกลุ่มที่เห็นปัญหาและต้องการเปลี่ยนแปลง แล้วนำมาวิเคราะห์ร่วมกับตัวแสดงในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Actors) และรูปแบบ (Model) เพื่อให้ได้นโยบายสาธารณะ หรือ ปัจจัยนำออก (OUTPUTS) ที่เหมาะสมต่อไป ทั้งนี้ ผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วยฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และองค์กรอิสระต่างๆ

3) การตัดสินใจนโยบาย (Policy Decision) หรือการเลือกนโยบาย หมายถึง การเลือกวิถีทางหรือแนวนโยบายที่เหมาะสมที่สุดที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามต้องการ ซึ่งหลักในการตัดสินใจเลือกนโยบายอาจพิจารณาจาก ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ความสามารถในการบรรลุเป้าหมายของทางเลือก ประสิทธิภาพ (Efficiency) ความสามารถในการผลิตผลผลิต โดยเปรียบเทียบจากต้นทุน ความพอเพียง (Adequacy) ความสามารถในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายภายใต้เงื่อนไขของทรัพยากรที่มีอยู่ และความเป็นธรรม (Equity) การกระจายตัวของผลการดำเนินการตามนโยบายต่อประชาชนในสังคม

4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นการนำนโยบายที่เลือกแล้วไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม โดยผู้เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารหรือระบบราชการ กลุ่มกดดัน และองค์กรชุมชนหรือภาคประชาสังคม และจะนำนโยบายไปวิเคราะห์เพื่อสร้างพันธกิจ แปลงเป็นยุทธศาสตร์ ตัวชี้วัด ตลอดจนโครงการต่างๆ ทั้งนี้ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น ความยากง่ายของสถานการณ์ ปัญหาที่เผชิญอยู่ ตัวบทของนโยบาย โดยมีปัจจัยความสำเร็จ/ล้มเหลว ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ลักษณะของนโยบาย วัตถุประสงค์ของนโยบาย ความเป็นไปได้ทางการเมือง ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่างๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น

5.) การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) คือ ขั้นตอนในกระบวนการนโยบาย ซึ่งจะให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบาย หรือผลการดำเนินการตามนโยบายว่าตอบสนองความต้องการหรือมีคุณค่าหรือไม่เพียงใด ทั้งนี้ การประเมินผลนโยบาย มี 2 แนวทาง ได้แก่ (1) การประเมินเพื่อกำหนดนโยบาย (Formative Evaluation) หมายถึง การประเมินก่อนการกำหนดนโยบาย ส่วนมากเป็นการประเมินความต้องการ หรือประเมินความเป็นไปได้ของนโยบายที่จะกำหนดขึ้น (2) การประเมินผลเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว (Summative Evaluation) หมายถึง การประเมินหลังนำนโยบายไปปฏิบัติในรูปของแผนกลยุทธ์ โดยมีการจัดทำโครงการตามแผนกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ การประเมินดังกล่าวเป็นการติดตามแผนกลยุทธ์ว่าสามารถทำได้ในระดับใด มีคุณค่าตัดสินใจได้ระดับไหน

หลักเกณฑ์การประเมินนโยบาย จะพิจารณาค่าต่างๆ กับการตัดสินใจเลือกนโยบาย ได้แก่ ประสิทธิภาพ (Effectiveness) บรรลุผลตามเป้าประสงค์หรือไม่ ประสิทธิภาพ (Efficiency) ต้องใช้ความสามารถเท่าใดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ความพอเพียง (Adequacy) ต้องใช้ทรัพยากรเท่าใด จึงจะได้ผลลัพธ์ตรงตามวัตถุประสงค์ ความเป็นธรรม (Equity) ผลที่ได้รับกระจายอย่างเป็นธรรมหรือไม่การตอบสนอง (Responsiveness) ผลลัพธ์สร้างความพึงพอใจให้กับกลุ่มต่างๆ ได้หรือไม่ และความเหมาะสม Appropriateness ผลลัพธ์ที่ต้องการมีคุณค่าจริงหรือไม่

2.1.3 แนวคิดของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติ

แบ่งการทำงานออกเป็นคณะอนุกรรมการ 3 ด้าน ได้แก่

1) คณะอนุกรรมการแผนยุทธศาสตร์บูรณาการด้านต่างประเทศทวิภาคี/พหุภาคี ทำหน้าที่พิจารณายกร่างแผนยุทธศาสตร์บูรณาการด้านต่างประเทศทั้งในกรอบทวิภาคีและพหุภาคี เสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาผ่านคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติ แต่งตั้งคณะทำงานให้ช่วยในการปฏิบัติงาน ตลอดจนเชิญผู้ทรงคุณวุฒิจากสถาบันการศึกษาและภาคเอกชน มาร่วมให้ข้อคิดเห็นได้ตามความเหมาะสม และดำเนินงานตามที่ประธานคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติมอบหมาย

2) คณะอนุกรรมการด้านแผนงบประมาณเชิงบูรณาการ ทำหน้าที่เสนอแนะแนวทางการจัดงบประมาณบูรณาการเกี่ยวกับการดำเนินการกิจการในต่างประเทศของคณะผู้บริหารประเทศไทยในประเทศต่างๆ โดยสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ทวิภาคี/พหุภาคี และวางหลักเกณฑ์เพื่อจัดสรรงบฉุกเฉิน (Contingency fund) สำหรับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่

เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานในลักษณะบูรณาการ นอกจากนั้น จะติดตาม ประเมินผล ให้ข้อเสนอแนะการปรับปรุงกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนวางแนวทางการบริหาร งบประมาณแก่ส่วนราชการภายในประเทศและคณะผู้บริหารประเทศไทยในต่างประเทศ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณเชิงบูรณาการ อีกทั้งจะทำหน้าที่เชิญประชุม หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานตามความเหมาะสมและ ดำเนินงานตามที่ประธานคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติมอบหมาย

3) คณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ ทำหน้าที่พิจารณาเสนอแนะการจัดโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ เพื่อให้เกิด ประสิทธิภาพสูงสุด สนองต่อการดำเนินยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์ทวิภาคีและพหุภาคี ตลอดจนพิจารณาแต่งตั้งคณะทำงาน เชิญผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนหน่วยงานของรัฐมาให้ความเห็น และช่วยปฏิบัติงานได้ตามความเหมาะสม และดำเนินงานตามที่ประธานคณะกรรมการยุทธศาสตร์ ด้านต่างประเทศในระดับชาติมอบหมาย

ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นประธานของคณะอนุกรรมการ 2 ด้าน คือ คณะอนุกรรมการแผนยุทธศาสตร์ทวิภาคีและพหุภาคี และคณะอนุกรรมการด้านบุคลากร ในขณะที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นประธานคณะกรรมการด้านงบประมาณเชิงบูรณาการ

2.1.4 หลักเกณฑ์การปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศตามกลไก คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติ

ประกอบด้วยหลักเกณฑ์สำคัญๆ ที่คณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ ประจำการในต่างประเทศได้จัดทำไว้ และผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้าน ต่างประเทศในระดับชาติ เช่น¹

2.1.4.1 หลักเกณฑ์การใช้ตัวเพิ่มประสิทธิภาพ

โดยที่การเปิดสำนักงานในต่างประเทศมีผลให้เกิดภาระผูกพันต่อ งบประมาณแผ่นดินในระยะยาว จึงต้องพิจารณาปัจจัยต่างๆ อย่างรอบคอบ ซึ่งคณะอนุกรรมการ โครงสร้างบุคลากรฯ ได้กำหนด “ตัวเพิ่มประสิทธิภาพ” เพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินการเพื่อรักษา และส่งเสริมผลประโยชน์ของไทยในพื้นที่นั้นๆ แทนการเปิดสำนักงานโดย “ตัวเพิ่มประสิทธิภาพ” ที่ สามารถนำมาใช้แทนการมีสำนักงานประจำในต่างประเทศ ประกอบด้วย

- 1) การปิดสำนักงานและฝากภารกิจกับสถานเอกอัครราชทูตที่เป็น พันธมิตร
- 2) การเกลี่ยอัตรากำลังระหว่างสำนักงาน
- 3) การยุบรวมสำนักงานและลดจำนวนเจ้าหน้าที่
- 4) การส่งคณะซึ่งมีภารกิจเฉพาะเป็นครั้งคราว (Mobile Unit/ Roadshow)

¹ หลักเกณฑ์การปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศตามกลไกคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศใน ระดับชาติ โดยเฉพาะหลักเกณฑ์การใช้ตัวเพิ่มประสิทธิภาพ และหลักเกณฑ์การเปิดสำนักงานใหม่ในต่างประเทศ ได้ นำไปใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเปิดสำนักงานในต่างประเทศ ตามกลไกของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า ด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 ด้วย

- 5) การจ้าง Local staff
- 6) การ Outsource
- 7) การขยายเขตอาณาของสำนักงาน สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ ให้ครอบคลุมงานในพื้นที่นั้นๆ
- 8) การเพิ่มภารกิจให้กงสุลกิตติมศักดิ์
- 9) การเปิดสำนักงาน Outpost
- 10) การใช้ประโยชน์จากคนไทยท้องถิ่น
- 11) การใช้ Roving Ambassador² ไปพบหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศผู้รับเป็นครั้งคราว

12) การเปิดสถานกงสุลใหญ่

13) การเปิดสถานเอกอัครราชทูต

เมื่อได้พยายามใช้ตัวเพิ่มประสิทธิภาพข้างต้นแล้ว แต่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ลุล่วง และมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเปิดสำนักงานในพื้นที่นั้นๆ จึงจะพิจารณาเปิดเป็นสำนักงาน สถานกงสุลใหญ่และสถานเอกอัครราชทูต ต่อไป

2.1.4.2 หลักเกณฑ์การขอเปิดสำนักงานใหม่ในต่างประเทศ

- 1) ภารกิจของสำนักงานใหม่มีลักษณะเฉพาะและเป็นภารกิจที่ส่วนราชการในต่างประเทศภายใต้สังกัดกระทรวงการต่างประเทศไม่สามารถดูแลหรือรับผิดชอบแทนได้
- 2) การใช้ตัวเพิ่มประสิทธิภาพต่างๆ อาทิ การจ้างลูกจ้างท้องถิ่น การจ้างเหมาบริการ เป็นต้น ตามกรอบของการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ ไม่สามารถทำให้ภารกิจของสำนักงานลุล่วงไปได้
- 3) ลูกจ้างท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่แทนข้าราชการของหน่วยงานที่ขอเปิดสำนักงานใหม่ได้
- 4) ส่วนราชการที่ขอเปิดสำนักงานใหม่ไม่สามารถส่งข้าราชการไปปฏิบัติราชการเป็นการชั่วคราวที่สถานเอกอัครราชทูต/ คณะผู้แทนถาวร/ สถานกงสุลใหญ่ ได้ เพราะอาจทำให้เกิดความล่าช้าหรือไม่มีความคล่องตัวในการปฏิบัติราชการ
- 5) ส่วนราชการที่เสนอขอมืองบประมาณเพียงพอที่จะรองรับการตั้งสำนักงาน

2.1.4.3 หลักเกณฑ์การขอส่งหรือเพิ่มจำนวนข้าราชการ

- 1) ส่วนราชการมีภารกิจเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน และเป็นภารกิจตามที่กำหนดในกรอบการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ (Revamp)
- 2) การเพิ่มจำนวนข้าราชการในการปฏิบัติราชการในต่างประเทศของส่วนราชการนั้น มีความคุ้มค่าในเชิงงบประมาณ

² Roving Ambassador หมายถึง เอกอัครราชทูตที่กระทรวงการต่างประเทศกำหนดให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในประเทศที่รัฐบาลไทยยังไม่มีผู้แทนไปประจำการ โดยเป็นการไปปฏิบัติราชการครั้งคราว และส่วนใหญ่จะให้เอกอัครราชทูตประจำการกระทรวง ทำหน้าที่ดังกล่าว

3) ส่วนราชการสามารถขอเพิ่มจำนวนข้าราชการปฏิบัติราชการในต่างประเทศได้ก็ต่อเมื่อส่วนราชการนั้น ไม่สามารถใช้ตัวเพิ่มประสิทธิภาพและมาตรการเหล่านี้ได้

- (1) การบริหารงานจากหน่วยงานกลางในประเทศ
- (2) การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติราชการ
- (3) การมอบหมายให้ข้าราชการใน สอท./คทล./สภย. ที่มีอยู่เดิมดูแล

และรับผิดชอบภารกิจของส่วนราชการนั้นได้

- (4) การจ้างลูกจ้างท้องถิ่น

4) ภารกิจของส่วนราชการที่ขอเพิ่มจำนวนข้าราชการปฏิบัติราชการในต่างประเทศต้องใช้ผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้และประสบการณ์เฉพาะสาขาหรือเฉพาะช่องทางของส่วนราชการนั้น

5) ภารกิจของส่วนราชการจะต้องเป็นภารกิจที่มีอยู่ประจำ งานมีปริมาณมาก ต้องการความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน และมีหน่วยงานในประเทศนั้น (counterpart) ที่ชัดเจน

- 6) ดำเนินการภายใต้งบประมาณด้านบุคลากรของส่วนราชการ

2.1.4.4 หลักเกณฑ์การปรับระดับตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานเป็นระดับ 9

1) สถานเอกอัครราชทูต/ สถานกงสุลใหญ่ ในประเทศที่ส่วนราชการเสนอขอจะต้องมีรองหัวหน้าคณะผู้แทนจากกระทรวงการต่างประเทศเป็นระดับ 9 (ตำแหน่งอัครราชทูต) หรือในกรณีของสถานกงสุลใหญ่ต้องมีหัวหน้าคณะผู้แทนจากกระทรวงการต่างประเทศเป็นระดับ 9

2) ประเทศที่ส่วนราชการเสนอขอจะต้องเป็นที่ตั้งขององค์การระหว่างประเทศ และส่วนราชการที่เสนอขอต้องมีบทบาทชัดเจนในเวทิดังกล่าว หรือมีหน้าที่ดูแลและรับผิดชอบภารกิจในระดับภูมิภาค

3) ส่วนราชการที่เสนอขอมีภารกิจหรือกิจกรรมที่สำคัญในประเทศหรือกลุ่มประเทศที่ขอเปิดสำนักงาน

4) ประเทศที่ส่วนราชการเสนอขอเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญหรือมีผลประโยชน์ที่สำคัญและมีผลกระทบสูงต่อประเทศไทย

5) ส่วนราชการที่เสนอขอมีผลการปฏิบัติงานเชิงประจักษ์ โดยได้รับการยืนยันจากหัวหน้าคณะผู้แทนไทยประจำประเทศนั้น รวมทั้งแสดงแนวโน้มการปฏิบัติภารกิจในอนาคตได้

- 6) ดำเนินการภายใต้งบประมาณด้านบุคลากรของส่วนราชการ

2.1.5 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศปี พ.ศ. 2552

สาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศปี พ.ศ. 2552 (ระเบียบ สนร. พ.ศ. 2552) ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ โดยเฉพาะการเปิดสำนักงานในต่างประเทศ และการบริหารราชการในต่างประเทศในภาพรวม ได้กำหนดไว้ ดังนี้

หมวด 1 ข้อ 6

“ส่วนราชการประสงค์จะจัดตั้งหรือร่วมหน่วยงานในต่างประเทศ ให้กระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการแล้ว ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบดังกล่าว ให้ร่วมพิจารณากับ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ และผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ

การส่งยุบเลิกหน่วยงานในต่างประเทศ ให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและกระทรวงการต่างประเทศทราบ”

หมวด 4 ข้อ 13

“เพื่อให้การบริหารราชการในต่างประเทศเป็นไปอย่างมีเอกภาพ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานกรรมการ ปลัดกลาโหม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ประชารัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการ

ให้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นกรรมการและเลขานุการ และรองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งปลัดกระทรวงการต่างประเทศมอบหมายเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ในกรณีจำเป็นและเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจะเชิญปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่เห็นสมควรเข้าร่วมเป็นกรรมการเพื่อพิจารณาในเรื่องนั้นก็ได้”

หมวด 4 ข้อ 14

“คณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. เป็นศูนย์กลางในการประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการในต่างประเทศของส่วนราชการต่างๆ ให้มีความเป็นเอกภาพ
2. เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการในต่างประเทศ
3. อำนวยความสะดวกให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามนโยบายและยุทธศาสตร์ รวมทั้งเสนอแนะและพิจารณาแก้ไขปัญหาในการบริหารราชการในต่างประเทศให้แก่ส่วนราชการหรือคณะผู้แทน
4. ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในการวางระเบียบหรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารราชการในต่างประเทศ
5. เชิญบุคคลจากส่วนราชการและองค์กรเอกชนมาชี้แจง ให้ข้อคิดเห็นหรือข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินตามระเบียบนี้
6. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดในระเบียบนี้ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย”

2.1.6 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545

มีบทบัญญัติแม่บทสำหรับการบริหารราชการของไทย ในมาตรา 3/1 กล่าวว่า

“การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูลการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน

ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้”

2.1.7 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

มาตรา 9 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ให้ส่วนราชการปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

1) ก่อนจะดำเนินการตามภารกิจใด ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้เป็นการล่วงหน้า

2) การกำหนดแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการตาม (1) ต้องมีรายละเอียดของขั้นตอน ระยะเวลาและงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอน เป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ

3) ส่วนราชการต้องจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติ ตามแผนปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ส่วนราชการกำหนดขึ้น ซึ่งต้องสอดคล้องกับมาตรฐานที่ ก.พ.ร. กำหนด

4) ในกรณีที่การปฏิบัติภารกิจ หรือการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการเกิดผลกระทบต่อประชาชน ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบนั้น หรือเปลี่ยนแผนปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

มาตรา 10 ในกรณีที่ภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการหรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้นกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการ เพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

ให้ส่วนราชการมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศ เพื่อให้การบริหารราชการแบบบูรณาการในจังหวัดหรือในต่างประเทศ แล้วแต่กรณีใช้อำนาจตามกฎหมายได้ครบถ้วน ตามความจำเป็นและบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

โดยที่การศึกษาส่วนบุคคลในเรื่องโครงสร้างของส่วนราชการที่ประจำการในต่างประเทศ โดยเฉพาะการจัดโครงสร้างที่เริ่มจากส่วนกลางนั้น ยังไม่มีผู้ทำการศึกษาไว้ แต่มีวรรณกรรมที่สะท้อนเรื่องการบริหารราชการการทำงานของทีมประเทศไทยในต่างประเทศ ซึ่งมีความเชื่อมโยงและเกี่ยวข้องกับโครงสร้างของส่วนราชการในต่างประเทศบางประเด็น สรุปได้ ดังนี้

1) รายงานการศึกษาส่วนบุคคลในหลักสูตรนักบริหารการทูต ปี 2556 รุ่น 5 หัวข้อ “ยุทธศาสตร์สู่การบริหารราชการการปฏิบัติงานของหน่วยงานไทยในต่างประเทศ” โดย นายสนธิ เกษมสันต์ ณ อุทยาน ได้กล่าวถึงการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการทั้งด้านงาน เงิน และคน โดยมีเป้าหมายให้ส่วนราชการในต่างประเทศสามารถทำงานร่วมกันทั้งในด้านนโยบายและการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ตามหลัก Maximum coverage-Minimum resources

นายสนธิฯ เห็นว่าผลสำเร็จในการขับเคลื่อนทีมประเทศไทยในต่างประเทศ ย่อมต้องเริ่มจากการพิจารณาจัดโครงสร้างของทีมประเทศไทยจากส่วนกลางที่มีเป้าหมาย และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของรัฐบาล มีการระดมสมองจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีขั้นตอน มีหลักเกณฑ์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องรองรับ เพื่อให้โครงสร้างของส่วนราชการในต่างประเทศหรือทีมประเทศไทยมีศักยภาพ มีการดำเนินงานตามภารกิจ มีเอกภาพ และบูรณาการการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) รายงานการศึกษาส่วนบุคคลในหลักสูตรนักบริหารการทูต ปี 2552 รุ่น 1 หัวข้อ “การทูตและการบริหารทีมประเทศไทยในการดำเนินความสัมพันธ์ : กรณีศึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว” โดยนายพิชัย อิสรภักดิ์ ซึ่งกล่าวถึงถ้อยแถลงเชิงนโยบายของนายกรัฐมนตรีเมื่อปี 2546 ในการประชุมเพื่อทบทวนโครงสร้างและองค์ประกอบของทีมประเทศไทยในต่างประเทศ ที่เป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนระบบการทำงานที่มีแนวคิดแบบแบ่งแยกงาน (Division of labour) ต่างคนต่างอยู่ ต่างคนต่างทำ สิ้นเปลืองงบประมาณและไม่คุ้มค่า มาเป็นการทำงานที่ใช้บูรณาการกันทั้งด้านยุทธศาสตร์ บุคลากร และงบประมาณ โดยยกกรณีศึกษาของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว

นายพิชัยฯ ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการปฏิรูปการบริหารราชการในต่างประเทศที่เริ่มจากนโยบายของส่วนกลาง และกำหนดให้มีสถานเอกอัครราชทูตนำร่อง 6 แห่ง ที่เริ่มการปฏิบัติในงานต่างประเทศแบบบูรณาการ และต่อมาขยายระบบบูรณาการให้ครอบคลุมสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ทุกแห่งทั่วโลก

3) รายงานการศึกษาส่วนบุคคลในหลักสูตรนักบริหารการทูต ปี 2552 รุ่น 1 หัวข้อ “การประเมินผลกระบวนการทำงานของทีมประเทศไทย กรณีศึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงลอนดอน” โดยนางลินนา ตังคัช ซึ่งได้กล่าวถึงการพัฒนากระบวนการบริหารราชการในต่างประเทศหลังวิกฤตเศรษฐกิจ เมื่อปี 2540 ส่งผลให้มีการปิดสำนักงานในต่างประเทศและลดบุคลากร เพื่อให้โครงสร้างของทีมประเทศไทยในต่างประเทศมีประสิทธิภาพด้วยจำนวนบุคลากรและสำนักงานที่เหมาะสม และนำแนวคิดเรื่องทีมประเทศไทย ที่มียุทธศาสตร์การบริหารราชการแผนงาน (Unified work plan) การบังคับบัญชา (Unified command) และการจัดโครงสร้างสำนักงาน (Unified structure) มาใช้อย่างเป็นรูปธรรม โดยยกกรณีศึกษาของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงลอนดอน

นางลินนาฯ ชี้ให้เห็นว่าการนำยุทธศาสตร์การบูรณาการมาใช้ในการปฏิบัติงานในต่างประเทศ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะการแบ่งภารกิจและหน้าที่ ความรับผิดชอบในทีมประเทศไทยไม่ให้ความซ้ำซ้อนกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการจัดองค์ประกอบของทีมประเทศไทยตั้งแต่ต้นทาง (ส่วนกลาง) ที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังได้นำหลัก 4M ได้แก่ Man Money Material Management มาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ความสำเร็จของการปฏิบัติงานของทีมประเทศไทยที่ กรุงลอนดอน ซึ่งในส่วนของงานบริหารจัดการ (Management) พบว่าการมี Back office หรือส่วนกลางที่เข้มแข็งเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของทีมประเทศไทยในต่างประเทศเป็นเรื่องที่สำคัญมาก และได้กล่าวถึงบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในฐานะประธานคณะกรรมการแผนยุทธศาสตร์บูรณาการด้านต่างประเทศทวิภาคี/พหุภาคี ที่จะทำการทบทวนแผนยุทธศาสตร์ทวิภาคีเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ต่างประเทศในขณะนั้น และในฐานะประธานคณะกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ ที่ทำหน้าที่พัฒนาและปรับโครงสร้างส่วนราชการของไทยในต่างประเทศให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับภารกิจ และมีความคุ้มค่า

2.3 สรุปกรอบแนวคิด

การศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ มุ่งเน้นการศึกษาสาเหตุหรือปัจจัยที่ทำให้การปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศไม่เป็นไปหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ทั้งในกรอบของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติ/ คณะกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ และ ตามระเบียบ สนร. ว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 ในช่วงปี พ.ศ. 2552-2558 โดยผู้ศึกษาได้นำทฤษฎี SWOT Analysis ทฤษฎีนโยบายวงจรสาธารณะ ตลอดจนแนวคิดเรื่องการบริหารราชการในต่างประเทศ และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อหาสาเหตุหรือปัจจัยที่ทำให้การปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศไม่เป็นไปหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงดำเนินการเพื่อส่งเสริมบทบาทเชิงรุกของกระทรวงการต่างประเทศ ในการผลักดันให้การปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้ ทั้งนี้ หากข้อเสนอแนะจากการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้จะมีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้บ้าง ก็น่าจะทำให้โครงสร้างของคณะผู้แทนไทยในต่างประเทศมีเอกภาพ สะท้อนพันธกิจ (mission) ในพื้นที่ และคงหลักการ Maximum coverage-Minimum resources ไม่มากก็น้อย

บทที่ 3 ผลการศึกษา

3.1 ภาพรวมของคำขอของส่วนราชการต่างๆ ในการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ

จากการศึกษาคำขอของส่วนราชการต่างๆ ที่ประสงค์จะไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ พบว่าในช่วงปี พ.ศ. 2552-2558 มีคำขอจากส่วนราชการต่างๆ จำนวนกว่า 60 รายการ ประกอบด้วย

- 1) คำขอของส่วนราชการต่างๆ ผ่านกลไกของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 เพื่อขอเปิดสำนักงานในต่างประเทศ จำนวน 14 แห่ง
- 2) คำขอของส่วนราชการต่างๆ ผ่านกลไกคณะอนุกรรมการโครงการบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ จำนวนกว่า 50 รายการ ประกอบด้วย การขอเปิดสำนักงานในต่างประเทศ การขอส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศโดยไม่เปิดเป็นสำนักงาน การขอปรับระดับหัวหน้าสำนักงานให้สูงขึ้น การโอนย้ายอัตรากำลัง การปรับและขยายเขตอาณา และการขอเพิ่มอัตรากำลังในต่างประเทศ

ในจำนวนคำขอกว่า 60 รายการข้างต้น พบว่ามีคำขอประมาณร้อยละ 50 ที่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการได้ ส่วนอีกครึ่งหนึ่งเป็นคำขอที่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง

3.2 ข้อสรุปจากการศึกษาและความเชื่อมโยงกับทฤษฎี

3.2.1 ทฤษฎีนโยบายวงจรสาธารณะ

3.2.1.1 จากการศึกษาข้อมูล ผู้ศึกษาพบว่าจุดกำเนิดสำคัญ หรือสาเหตุที่ทำให้การปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และต้องการให้มีการแก้ไขในเชิงนโยบาย (Policy Formation) ประกอบด้วย

1) การเปลี่ยนแปลงของนโยบายรัฐบาล โดยในช่วงปี พ.ศ. 2552-2558 มีการเปลี่ยนรัฐบาลหลายสมัย และรัฐบาลแต่ละสมัยมีนโยบายต่อการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศที่แตกต่างกันออกไป บางรัฐบาลประสงค์ให้ขยายโครงสร้างที่ประเทศไทยในต่างประเทศให้ใหญ่ขึ้น บางรัฐบาลเห็นว่าโครงสร้างที่มีอยู่เหมาะสมแล้ว เป็นต้น

2) การแทรกแซงของฝ่ายการเมือง (Top down) มีอยู่ทุกยุคสมัย ทั้งนี้ในช่วง ปี พ.ศ. 2552-2558 มีการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองให้ส่งข้าราชการจากหน่วยงานความมั่นคงไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ โดยยังไม่มีภารกิจที่ชัดเจนและซ้ำซ้อนกับภารกิจของหน่วยงานความมั่นคงในพื้นที่ ตลอดจนสนับสนุนการเปิดสำนักงานของหน่วยงานความมั่นคงในต่างประเทศ ซึ่งยังไม่มีความจำเป็นต้องเปิดในช่วงเวลาดังกล่าวด้วย

3) ลักษณะคำขอของส่วนราชการที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ มุ่งเน้นการจะไปประจำการในต่างประเทศมากเกินไป โดยละเลยเรื่องภารกิจหรือความจำเป็นในพื้นที่ เช่น คำขอในการเปิดสำนักงานในช่วงที่รัฐบาลมีมาตรการระงับการเปิดสำนักงานในต่างประเทศ การขอไป

ปฏิบัติงานในต่างประเทศในสาขาที่ไม่ใช่ยุทธศาสตร์ของไทยในต่างประเทศ หรือการกำหนดเขตอาณาที่ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริง เป็นต้น

4) ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อคำขอของส่วนราชการ โดยเป็นความเห็นที่แตกต่างกันของหน่วยงานเดียวกัน เนื่องจากการเปลี่ยนบุคลากร เป็นต้น

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาจะได้สรุปและยกตัวอย่างประกอบต่อไป

3.2.1.2 เมื่อทราบสาเหตุของปัญหาข้างต้นแล้ว การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ต้องวางแผนเป็นขั้นตอน ทั้งการแก้ไขปัญหาในระยะสั้นหรือเฉพาะหน้า และการแก้ไขปัญหาระยะยาว โดยนโยบายระยะสั้น (เฉพาะหน้า) กระทรวงการต่างประเทศต้องให้ความรู้เกี่ยวกับการบริหารราชการในต่างประเทศและการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ ตลอดจนหลักเกณฑ์และระเบียบต่างๆ กับหน่วยงานส่วนกลางและสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ เพื่อให้ทุกหน่วยงานมีความเข้าใจตรงกัน เห็นคุณค่าและความสำคัญของการมีโครงสร้างที่ประเทศไทยที่เหมาะสมในประเทศต่างๆ โดยใช้ภารกิจเป็นตัวขับเคลื่อนหลักในการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ (Task-based oriented) จากนั้นจึงขยายการให้องค์ความรู้ดังกล่าวกับส่วนราชการต่างๆ ที่มีภารกิจด้านการต่างประเทศ ซึ่งเชื่อว่าจะช่วยแก้ไขปัญหาคำขอที่ไม่เหมาะสม หรือไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของส่วนราชการต่างๆ ได้ในระดับหนึ่ง สำหรับนโยบายในระยะยาว กระทรวงการต่างประเทศอาจพิจารณา (1) ใช้ประโยชน์จากคณะกรรมการโครงสร้างบุคลากร ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานในการประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ ตลอดจนทบทวนและปรับปรุงหลักเกณฑ์ให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เพื่อใช้ในการพิจารณาปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศต่อไป (2) ใช้ประโยชน์จากคณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ ซึ่งเป็นคณะกรรมการภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานเช่นกัน ในการเชิญระดับปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่าจากหน่วยงานที่มีภารกิจในต่างประเทศเพื่อปรึกษาหารือ และวางระเบียบ หรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารราชการในต่างประเทศ โดยควรเป็นการพบปะที่จัดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ (3) ทบทวนและจัดทำคู่มือการจัดลำดับขั้นของภารกิจ (Grading) ในต่างประเทศของส่วนราชการต่างๆ โดยเป็นคู่มือที่ใช้ควบคู่กับหลักเกณฑ์อื่นๆ เพื่อให้การพิจารณาคำขอไปปฏิบัติงานในต่างประเทศของส่วนราชการมีน้ำหนัก มีหลักการและความน่าเชื่อถือ สามารถพิสูจน์ได้จริง อีกทั้งคู่มือดังกล่าวอาจช่วยปฏิเสธการแทรกแซงทางการเมือง (Top down) ได้ในระดับหนึ่ง

3.2.1.3 การเลือกนโยบาย (Policy Decision) ทั้งระยะสั้นและระยะยาวข้างต้น หากสามารถวางแผนการดำเนินการเป็นขั้นตอน จะเป็นนโยบายที่มีความเหมาะสม สามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น ทำให้การปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) และมีความเป็นธรรม (Equity)

3.2.1.4 การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) จะเกิดผลเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ จะใช้อำนาจหน้าที่ในคณะกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ หรือในคณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ สร้างความเข้าใจร่วมกันและเน้นย้ำให้ส่วนราชการต่างๆ ใช้ภารกิจ ความจำเป็น และความคุ้มค่าเป็นหลักในการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม นโยบายระยะสั้นและระยะยาวที่

จะนำไปปฏิบัติ จะได้ผลหรือประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ด้วย เช่น ทัศนคติของส่วนราชการต่างๆ ลักษณะของคำขอที่มีการเมืองสนับสนุน ย่อมจะมีส่วนทำให้นโยบายที่นำไปปฏิบัติได้ผลแตกต่างกัน

3.2.1.5 การประเมินนโยบาย (Evaluation) เมื่อกระทรวงการต่างประเทศได้นำนโยบายระยะสั้นและระยะยาวข้างต้นไปใช้แล้วระยะหนึ่ง สามารถประเมินนโยบายได้ โดยหากเป็นนโยบายที่นำไปใช้แล้วได้รับการตอบรับที่ดี นั้นหมายถึงคำขอใหม่ๆ จากส่วนราชการต่างๆ ควรจะมีน้อยลง หรือเป็นคำขอที่ส่วนราชการได้พิจารณาแล้วว่ามีความจำเป็นและคุ้มค่า อีกทั้งกระทรวงการต่างประเทศควรที่จะควบคุม (handle) กระบวนการปรับโครงสร้างส่วนราชการได้มากขึ้น และมีบทบาทนำในการให้ข้อเสนอแนะการจัดโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศที่เหมาะสม

3.2.2 ทฤษฎี SWOT Analysis

ในการวิเคราะห์กระบวนการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศด้วย SWOT จะแบ่งสภาพแวดล้อมออกเป็น 2 ด้าน คือ สถานการณ์ภายใน (ปัจจัยภายใน) (Internal origin) และสถานการณ์ภายนอก (ปัจจัยภายนอก) (External origin) ซึ่งผู้ศึกษาได้วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ของกระทรวงการต่างประเทศในฐานะเจ้าภาพ (ประธาน และฝ่ายเลขานุการ ของคณะกรรมการโครงการบูรณาการของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ และหน่วยงานหลักในการพิจารณาเปิดสำนักงานในต่างประเทศในรอบของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ) สรุปได้ ดังนี้

3.2.2.1 สถานการณ์ภายใน/ปัจจัยภายใน ได้แก่ จุดแข็ง (Strengths) หรือข้อได้เปรียบของกระทรวงการต่างประเทศ ได้แก่ การเป็นองค์กรหลักด้านต่างประเทศของรัฐบาล มีสำนักงานและมีผู้แทนที่มีความรอบรู้งานด้านการต่างประเทศ สามารถเข้าถึงหน่วยงานและมีปฏิสัมพันธ์กับภาคส่วนต่างๆ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสังคม ของประเทศต่างๆ ได้ และมีประสบการณ์สามารถให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวกับองค์ประกอบของทีมประเทศไทยในต่างประเทศได้อย่างเหมาะสม ในขณะเดียวกันจุดอ่อน (Weaknesses) หรือข้อเสียเปรียบของกระทรวงการต่างประเทศ ได้แก่ การหมุนเวียนสับเปลี่ยน (Rotate) ของข้าราชการที่ปฏิบัติงานที่ส่วนกลางและการไปประจำการในต่างประเทศ ทำให้องค์ความรู้เรื่องการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศบางช่วงขาดตอนไปไม่มีศูนย์รวมเกี่ยวกับความเป็นมาและประวัติศาสตร์ (Institutional memory) ของการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ นอกจากนั้น ยังมีจุดอ่อนที่ผู้บริหารกระทรวงฯ อาจไม่อยู่ในฐานะที่จะตัดทอนหรือปฏิเสธการแทรกแซงทางการเมืองได้

3.2.2.2 สถานการณ์ภายนอก (ปัจจัยภายนอก) ได้แก่ โอกาส (Opportunities) ในการปรับโครงสร้างราชการในต่างประเทศให้เป็นไปสร้างตามหลักเกณฑ์ และหลักการ Maximum coverage–Minimum resources เช่น การให้ความรู้แก่สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ กรมต่างๆ ในกระทรวงการต่างประเทศ ตลอดจนส่วนราชการที่มีภารกิจด้านการต่างประเทศ เกี่ยวกับแนวคิดการบริหารราชการในต่างประเทศ หลักเกณฑ์ และกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการให้จัดองค์ประกอบของทีมประเทศไทยในต่างประเทศให้มีความเหมาะสม ตอบสนองต่อภารกิจในพื้นที่และมีความคุ้มค่า เป็นต้น สำหรับอุปสรรค (Threats) ที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำเนินงาน ได้แก่ การเปลี่ยนรัฐบาลและนโยบาย การแทรกแซงของฝ่ายการเมือง (Top

down) ลักษณะคำขอของส่วนราชการต่างๆ ที่ไม่เหมาะสม ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ หรือมุ่งเน้นความต้องการที่จะไปปฏิบัติงานต่างประเทศมากเกินไปจนไม่ได้คำนึงถึงความจำเป็น เกิดความซ้ำซ้อนของการปฏิบัติงานในเรื่องเดียวกัน สูญเสียทรัพยากร และไม่คุ้มค่า

3.3 ข้อสรุปของสาเหตุที่ทำให้การปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์

จากการวิเคราะห์โดยอ้างอิงทฤษฎีนโยบายวงจรสาธารณะ และทฤษฎี SWOT Analysis สามารถสรุปสาเหตุที่ทำให้การปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ พร้อมยกตัวอย่างที่เกิดขึ้นจริงประกอบ ดังนี้

3.3.1 นโยบายที่เปลี่ยนแปลงไป

ในช่วงปี พ.ศ. 2552-2558 มีการเปลี่ยนรัฐบาลหลายครั้ง นโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัยต่อการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศหรือโครงสร้างของทีมประเทศไทยมีความแตกต่างกัน อีกทั้งเป็นช่วงที่สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 เกี่ยวกับการเปิดสำนักงานในต่างประเทศ ที่ทำให้กระทรวงการต่างประเทศถูกลดบทบาทในเรื่องการเปิดสำนักงานในต่างประเทศ เนื่องจากเดิมเคยเป็นผู้ให้ข้อเสนอแนะหลักในการเปิดสำนักงานในต่างประเทศ แต่ระเบียบดังกล่าว ทำให้การเปิดสำนักงานในต่างประเทศแม้แต่ของกระทรวงการต่างประเทศเอง ก็ต้องส่งคำขอไปยังสำนักงาน ก.พ.ร. จึงเป็นช่วงเวลาที่กระทรวงการต่างประเทศต้องปรับตัวและทำงานหนักขึ้น ทั้งในบทบาทประธานและฝ่ายเลขานุการของคณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ และในฐานะ 1 ใน 4 หน่วยงานหลักที่พิจารณาการเปิดสำนักงานในต่างประเทศ ตามกลไกของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 ซึ่งทั้ง 2 บทบาทต่างมีจุดหมายเพื่อที่จะ “ตะล่อม” และ “โน้มน้าว” ให้การปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และตามหลักการ Maximum coverage–Minimum resource

ทั้งนี้ คำขอที่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการได้ในช่วงปี พ.ศ. 2552-2558 จึงมีทั้งโครงสร้างที่มีความเหมาะสมเป็นตัวอย่าง (model) ที่ดีและโครงสร้างที่ไม่เหมาะสม ซึ่งทำให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อโครงสร้างทีมประเทศไทยในระยะยาว

3.3.2 การแทรกแซงของฝ่ายการเมือง

3.3.2.1 ฝ่ายการเมืองสนับสนุนการส่งข้าราชการจากหน่วยงานความมั่นคงไปประจำการในต่างประเทศ โดยไม่มีภารกิจที่ชัดเจน ไม่มีความจำเป็นและซ้ำซ้อนกับภารกิจของหน่วยงานความมั่นคงในพื้นที่ ในกรณีนี้แม้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ ตลอดจนผลการพิจารณาเบื้องต้นของคณะทำงานโครงสร้างบุคลากรฯ จะไม่สนับสนุนการส่งข้าราชการไปปฏิบัติงาน แต่ฝ่ายการเมืองยังคงยืนยันและเห็นชอบในที่ประชุมคณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรฯ ให้ส่งข้าราชการจากหน่วยงานความมั่นคงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ดังกล่าว การปฏิบัติงานในลักษณะซ้ำซ้อนเช่นนี้ นอกจากจะสูญเสียงบประมาณจำนวนมาก และไม่คุ้มค่าแล้ว ยังทำให้โครงสร้างของทีมประเทศไทยในต่างประเทศไม่มีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์สำคัญของการส่งข้าราชการไปประจำการในต่างประเทศ คือ ส่วนราชการมีภารกิจที่เพิ่มขึ้นในพื้นที่อย่างมีนัยสำคัญ การส่งข้าราชการไปมีความคุ้มค่าในเชิงงบประมาณ และเป็นภารกิจที่ไม่สามารถใช้ตัวเพิ่มประสิทธิภาพ (บทที่ 2 หน้า 13) การบริหารงานจากส่วนกลาง การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือ มอบหมายให้ข้าราชการสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ ดำเนินการแทนได้ ทั้งนี้ การส่งข้าราชการไปประจำการในลักษณะนี้ ควรมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง เพื่อดูผลงานและความจำเป็น หากภารกิจยังคงซ้ำซ้อนกับหน่วยงานความมั่นคงในพื้นที่ก็ไม่ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานต่อ

3.3.2.2 ฝ่ายการเมืองสนับสนุนการเปิดสำนักงานใหม่ในต่างประเทศของหน่วยงานด้านความมั่นคง โดยเป็นประเทศที่ยังไม่มีความจำเป็นต้องเปิดสำนักงานในช่วงระยะเวลานั้น เนื่องจากภารกิจยังมีไม่มาก อย่างไรก็ตาม โดยที่เป็นความประสงค์ของฝ่ายการเมือง ส่วนราชการเจ้าของคำขอก็ได้ส่งคำขอเปิดสำนักงานไปยังสำนักงาน ก.พ.ร. ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 และได้รับการพิจารณาให้เปิดสำนักงานในที่สุด

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์สำคัญของการเปิดสำนักงานในต่างประเทศ คือ ผลประโยชน์ของไทยในพื้นที่ดังกล่าวทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยมีเงื่อนไขที่ส่วนราชการนั้นๆ ได้ใช้ตัวเพิ่มประสิทธิภาพต่างๆ อย่างเต็มที่แล้ว และพบว่าไม่สามารถทำให้ภารกิจลุล่วงไปได้ ไม่ว่าจะเป็นการส่งข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่เป็นครั้งคราว การฝากภารกิจกับส่วนราชการอื่น การจ้างลูกจ้างช่วยดำเนินการ จึงจะตัดสินใจเสนอคำขอเปิดสำนักงาน

3.3.3 คำขอของส่วนราชการ ที่ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์

3.3.3.1 การขอเปิดสำนักงานในประเทศต่างๆ ในช่วงเวลาที่ไม่เหมาะสม หรือไม่พร้อมเป็นคำขอจากหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ และหน่วยงานด้านความมั่นคงที่เสนอในช่วงที่รัฐบาลออกมาตรการระงับการเปิดสำนักงานในต่างประเทศ หรือการเสนอขอเปิดสำนักงานโดยส่วนราชการผู้ขอ ยังไม่มีความชัดเจนในวัตถุประสงค์ที่จะไปเปิดสำนักงาน ทำให้ไม่สามารถชี้แจงและให้เหตุผลความจำเป็น (justify) ในการขอเปิดสำนักงานในต่างประเทศได้

3.3.3.2 การขอกำหนดภารกิจด้านที่ไม่ใช่ยุทธศาสตร์ของไทยในต่างประเทศ พร้อมขอส่งข้าราชการไปปฏิบัติงาน เป็นคำขอจากหน่วยงานด้านสาธารณสุขที่ประสงค์จะไปประจำการในต่างประเทศ ซึ่งเป็นภารกิจที่รัฐบาลยังไม่เคยมีนโยบายที่จะให้ปฏิบัติงานในต่างประเทศ อีกทั้งประเทศเจ้าบ้านจะไม่อนุญาตให้บุคลากรด้านสาธารณสุขทำการรักษาในต่างประเทศ ในขณะที่ภารกิจการชี้แจงข้อมูลด้านสุขภาพ การเข้าร่วมฐานะผู้แทนไทยในการประชุมระดับต่างๆ ในต่างประเทศ สามารถดำเนินการได้โดยใช้ตัวเพิ่มประสิทธิภาพ เช่น การเดินทางไปปฏิบัติงานหรือประชุมเป็นครั้งคราว ซึ่งไม่มีความจำเป็นต้องไปประจำการ

3.3.3.3 การขอกำหนดภารกิจและส่งข้าราชการไปยังประเทศที่ไม่มีหน่วยงาน (counterpart) ที่จะปฏิสัมพันธ์ด้วยได้ เป็นคำขอของหน่วยงานด้านเศรษฐกิจซึ่งประสงค์จะไปปฏิบัติงานในประเทศที่โครงสร้างภาครัฐยังไม่มีการทรวงหรือหน่วยงานที่จะไปมีปฏิสัมพันธ์ด้วย

3.3.3.4 การขอกำหนดภารกิจซึ่งซ้ำซ้อนกับภารกิจของหน่วยงานในพื้นที่และขอส่งข้าราชการไปปฏิบัติงาน เป็นคำขอของหน่วยงานความมั่นคงที่ประสงค์จะส่งข้าราชการไปปฏิบัติ

ภารกิจในต่างประเทศ แต่ภารกิจดังกล่าวซ้ำซ้อนกับหน่วยงานความมั่นคงในพื้นที่ อีกทั้งภารกิจที่จะดำเนินการมีความอ่อนไหว อาจทำให้เกิดความเข้าใจผิดหรือบาดหมางกับประเทศเจ้าบ้านได้

3.3.3.5 การขอกำหนดภารกิจและส่งบุคลากรที่ไม่ใช่ข้าราชการไปประจำการในต่างประเทศ เป็นคำขอของหน่วยงานด้านการศึกษาและนวัตกรรม ที่ประสงค์จะส่งบุคลากรจากหน่วยงานในกำกับไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ ซึ่งไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการประจำการในต่างประเทศกำหนดไว้สำหรับผู้ที่เป็ข้าราชการเท่านั้น

3.3.3.6 การขอกำหนดภารกิจและส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในพื้นที่ที่ยังไม่มีความจำเป็นต้องมีภารกิจนั้นๆ เป็นคำขอของหน่วยงานด้านการศึกษาและนวัตกรรมที่ประสงค์จะไปปฏิบัติงานในพื้นที่ที่ต้องการความชำนาญทั้งด้านนวัตกรรมและภาษาท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ โดยหน่วยงานผู้ขอเห็นว่าไทยมีความตกลง (MOU) กับประเทศเจ้าบ้านหลายฉบับ จึงนำที่จะส่งข้าราชการไปประจำการเพื่อประสานงานและติดตามความคืบหน้าของความร่วมมือด้านนวัตกรรมดังกล่าว อย่างไรก็ตาม พบว่าการดำเนินงานตาม MOU มีหน่วยงานเฉพาะทั้งของไทยและประเทศเจ้าบ้านดำเนินการอย่างต่อเนื่องอยู่แล้ว การส่งข้าราชการไปประจำการ จึงมิได้เพิ่มการมีปฏิสัมพันธ์ในระดับที่จะส่งเสริมให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น ยังไม่มีความจำเป็นและไม่คุ้มค่า

3.3.3.7 การขอยกระดับหัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศให้สูงขึ้นโดยยังไม่มี ความจำเป็น เป็นคำขอของหน่วยงานด้านเศรษฐกิจซึ่งเสนอคำขอในช่วงที่สำนักงาน ก.พ. อยู่ระหว่างการกำหนดหลักเกณฑ์และทบทวนเงื่อนไขการปรับตำแหน่งที่สูงขึ้น หรือกรณีที่เสนอขอยกระดับหัวหน้าสำนักงานซึ่งยังไม่มีผลงานเชิงประจักษ์เพียงพอที่จะได้รับการปรับระดับให้สูงขึ้น

3.3.3.8 การขอกำหนดเขตอาณาที่ไม่สะท้อนการปฏิบัติงานจริง เป็นคำขอของหน่วยงานด้านเศรษฐกิจที่ตั้งอยู่ที่ทวีปแอฟริกาตอนเหนือ และประสงค์จะมีเขตอาณาครอบคลุมพื้นที่ทวีปแอฟริกาเหนือจรดใต้ ซึ่งคำขอดังกล่าวได้รับการทักท้วงเนื่องจากสำนักงานที่อยู่แอฟริกาเหนือ จะอยู่ห่างจากแอฟริกาใต้ถึง 7,000 กม. ในทางปฏิบัติหากมีสถานการณ์หรือเหตุใดๆ เกิดขึ้น สำนักงานที่อยู่แอฟริกาเหนือจะไม่สามารถเดินทางมาปฏิบัติงานบริเวณแอฟริกาใต้ได้ทันทีทั้งนี้ ในกรณีนี้ คณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรฯ จึงได้อนุมัติการกำหนดเขตอาณาเฉพาะที่ใกล้กับสำนักงานที่อยู่แอฟริกาเหนือ และให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ที่เกี่ยวข้องดูแลภารกิจในแอฟริกาใต้

นอกจากนั้น มีคำขอจากหน่วยงานด้านความมั่นคง ที่ขอขยายเขตอาณาจากมณฑลที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ให้ครอบคลุมเขตอาณาทั้งประเทศ ซึ่งคำขอดังกล่าวไม่ได้รับการสนับสนุนเนื่องจากการปรับเขตอาณาจากระดับมณฑลเป็นระดับประเทศ เป็นเรื่องที่ประเทศเจ้าบ้านจะต้องพิจารณาในระดับนโยบาย อีกทั้งลักษณะภารกิจของหน่วยงานความมั่นคงดังกล่าวเน้นการประสานงานในมณฑล ไม่มีขอบเขตอำนาจ (jurisdiction) ในการปฏิบัติงาน

3.3.4 ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

พบกรณีที่หน่วยงานความมั่นคงขอส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ แต่คำขอไม่ได้รับการสนับสนุน เนื่องจากภารกิจมีความซ้ำซ้อนกับภารกิจของหน่วยงานด้านความมั่นคงในพื้นที่ ต่อมาหน่วยงานดังกล่าวได้มีหนังสือขอทบทวนผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรฯ อีกครั้ง พร้อมยืนยันการขอส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ ซึ่งในการขอทบทวน ได้นำแผนยุทธศาสตร์ส่งเสริมความร่วมมือและสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่าง

ประเทศในสาขาที่หน่วยงานมีความเชี่ยวชาญและได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วมาประกอบการพิจารณา ซึ่งปรากฏว่าคำขอทบทวนได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานความมั่นคงในพื้นที่ ซึ่งเป็นความเห็นที่แตกต่างจากความเห็นในการพิจารณาครั้งแรก เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคล ส่งผลให้หน่วยงานความมั่นคงดังกล่าวได้รับความเห็นชอบให้ส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ

3.4 ความเห็นที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาได้หารือ/สนทนา สัมภาษณ์ และรวบรวมความเห็นจากการตอบแบบสอบถามของเพื่อนข้าราชการ ผู้บังคับบัญชาในอดีตและปัจจุบัน ที่มีประสบการณ์การไปประจำการในต่างประเทศ และทำงานใกล้ชิดกับส่วนราชการต่างๆ หรือทีมประเทศไทยในพื้นที่ โดยได้ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ สรุปดังนี้

1) โครงสร้างทีมประเทศไทยในภูมิภาคต่างๆ ในขณะนี้ เห็นว่าสอดคล้องกับภารกิจและความจำเป็นในพื้นที่ โดยสถานเอกอัครราชทูตที่อยู่ในประเทศที่เป็นประเทศยุทธศาสตร์ (Strategic posts) จะมีโครงสร้างทีมประเทศไทยที่ใหญ่กว่าประเทศที่ไม่ใช่ประเทศยุทธศาสตร์ (Non-strategic posts) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าช่วงแรกของการทบทวนการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ เมื่อ พ.ศ. 2546-2547 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีความเข้มงวดและยึดหลักเกณฑ์การปรับโครงสร้างอย่างเคร่งครัด

2) โครงสร้างของทีมประเทศไทยในภูมิภาคยุโรป ส่วนใหญ่มีขนาดค่อนข้างเล็ก และมีการใช้ตัวเพิ่มประสิทธิภาพอย่างมีศักยภาพ กล่าวคือ สำนักงานหนึ่งๆ อาจมีเขตอาณาครอบคลุมภารกิจไปในหลายประเทศ เนื่องจากสภาพภูมิประเทศที่มีขนาดเล็กและอยู่ใกล้ชิดกัน เดินทางสะดวก ทำให้การทำงานมีความคุ้มค่า และข้าราชการส่วนใหญ่เห็นว่าโครงสร้างของทีมประเทศไทยในภูมิภาคยุโรปมีความเหมาะสมดีแล้ว มีการแบ่งภารกิจชัดเจน ไม่มีความซ้ำซ้อน

3) โครงสร้างของทีมประเทศไทยในภูมิภาคเอเชียใต้ ตะวันออกกลาง แอฟริกา ตลอดจนภูมิภาคอเมริกา ลาตินอเมริกา และแปซิฟิกใต้ มีทั้งขนาดใหญ่และเล็ก และพบว่าสำนักงานบางแห่งมีเขตอาณาครอบคลุมประเทศจำนวนมาก ซึ่งอาจทำให้การดูแลไปไม่ทั่วถึง นอกจากนั้น พบว่าเขตอาณาของสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ และสำนักงานต่างๆ ไม่สอดคล้องกัน ทำให้เกิดการไขว่การดูแลภารกิจในพื้นที่ จึงเห็นว่ากระทรวงการต่างประเทศอาจพิจารณาเป็นเจ้าภาพในการประชุมเพื่อปรับเขตอาณาของสำนักงานภายใต้กระทรวงการต่างประเทศ และสำนักงานของส่วนราชการต่างๆ ให้สอดคล้องกันให้ได้มากที่สุด เพื่อให้การปฏิบัติงานมีเอกภาพ

4) โครงสร้างของส่วนราชการในภูมิภาคเอเชีย โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน เริ่มเห็นความซ้ำซ้อนของภารกิจด้านความมั่นคงในพื้นที่ โดยมีสาเหตุจากการที่สถานการณ์ของโลกเปลี่ยนแปลงไป ประเทศต่างๆ เผชิญกับภัยคุกคามในรูปแบบต่างๆ เพิ่มมากขึ้น การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนก็ทำให้ไทยและประเทศต่างๆ มีปฏิสัมพันธ์กันมากขึ้น โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งรัฐบาลให้ความสำคัญและส่งเสริมการมีปฏิสัมพันธ์ในทุกมิติ จึงทำให้ส่วนราชการต่างพยายามผลักดันให้มีภารกิจในประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น

5) การแก้ไขปัญหาการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง อาจทำได้หลายวิธี ไม่ว่าจะเป็นการยึดหลักเกณฑ์และความจำเป็นของการมีภารกิจในพื้นที่เป็นหลัก (Task-based oriented) การชี้แจงและให้ข้อมูลในเชิงประจักษ์ หรือสามารถพิสูจน์ได้ว่าการไปปฏิบัติงานจะทำให้เกิดความเสียหายมากกว่าผลดี และการมี Foreign Service Act. โดยเป็นกฎหมายการบริหารเฉพาะของกระทรวงการต่างประเทศ ดังเช่นที่ส่วนราชการบางแห่งมีกฎหมายเฉพาะของตนเอง เพื่อให้สามารถออกแบบการบริหารที่จะป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้ไม่มากนัก

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

การพิจารณาคำขอของส่วนราชการต่างๆ ในกรอบคณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ และการเปิดสำนักงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 ในช่วงปี พ.ศ. 2552-2558 พบว่า (1) การเปลี่ยนรัฐบาล (2) การแทรกแซงของฝ่ายการเมือง (3) ลักษณะคำขอ และ (4) ความเห็นประกอบการพิจารณา เป็นปัจจัยสำคัญหรือสาเหตุให้การปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และไม่ตอบสนองต่อหลักการ Maximum coverage–Minimize resources

ผลกระทบสำคัญต่อกระทรวงการต่างประเทศ คือ การถูกลดบทบาทลงจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 ในเรื่องการเปิดสำนักงานในต่างประเทศ จากหน่วยงานที่เคยมีบทบาทและเป็นผู้กำหนดว่าควรมี Representation ของไทยที่ใดบ้างในต่างประเทศ เป็นการต้องเสนอขอเปิดสำนักงานของกระทรวงการต่างประเทศเองผ่านสำนักงาน ก.พ.ร. กระทรวงการต่างประเทศจึงจำเป็นต้องปรับตัวและวางกลยุทธ์ใหม่ ตลอดจนดำเนินนโยบายที่เหมาะสมและใช้ประโยชน์จากกลไกที่มีอยู่แล้วให้เกิดประโยชน์สูงสุด

4.2 ข้อเสนอแนะ

จากข้อสรุปการศึกษาข้างต้น เมื่อคำนึงถึงสาเหตุ สถานการณ์และปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ ผู้ศึกษาขอเสนอข้อเสนอแนะที่อาจเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานของกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งในกรอบของคณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ และกรอบของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 ในภาพกว้างเชิงนโยบายและการดำเนินการ ดังนี้

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) การกำหนดเป็นนโยบายให้บุคลากรในหน่วยงานต่างๆ ของกระทรวงการต่างประเทศมีองค์ความรู้และให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ ตลอดจนมีความเข้าใจหลักการ Maximum coverage–Minimum ที่ยึดภารกิจเป็นที่ตั้ง (Task-based oriented) อย่างถ่องแท้

2) กระทรวงการต่างประเทศต้องทำความเข้าใจกับส่วนราชการต่างๆ ที่มีภารกิจในต่างประเทศ ในเรื่องความสำคัญและหลักเกณฑ์ของการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงการเสนอคำขอที่ไม่เหมาะสมและไม่เข้าหลักเกณฑ์

3) กำหนดกรอบการปฏิสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ กับหน่วยงานภายในกระทรวง การต่างประเทศ และส่วนราชการอื่นๆ ตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศ (ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ และ 1 ใน 4 หน่วยงานหลัก ตามกลไกของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการใน ต่างประเทศ พ.ศ. 2552) มีข้อมูลมากเพียงพอในการพิจารณาคำขอและการประเมินผลการ ปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ

4) ปรับตัวและวางแผนเพื่อรองรับแนวโน้มในอนาคต ทั้งนโยบายของรัฐบาล และ หน่วยงานต่างๆ ที่มีความประสงค์จะไปปฏิบัติงานในต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินงาน

1) ให้ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดและความเป็นมาของการปฏิรูปการบริหารราชการใน ต่างประเทศ ตลอดจนหลักเกณฑ์ กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตามที่คณะกรรมการโครงสร้าง บุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะหลักเกณฑ์การใช้ตัวเพิ่ม ประสิทธิภาพ หลักเกณฑ์การเปิดสำนักงานในต่างประเทศ การขอส่งหรือขอเพิ่มจำนวนข้าราชการ การปรับระดับหัวหน้าสำนักงานให้สูงขึ้น และหลักเกณฑ์อื่นๆ ให้หน่วยงานภายในกระทรวงการ ต่างประเทศ โดยเฉพาะกรมภูมิภาค 4 กรม (กรมเอเชียตะวันออก กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลาง และ แอฟริกา กรมยุโรป และกรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้) และสถานเอกอัครราชทูต/ สถานกงสุลใหญ่ ได้รับทราบและตระหนักถึงความสำคัญของแนวคิดและหลักเกณฑ์ดังกล่าว เพื่อให้มีความเข้าใจ ตรงกัน เห็นคุณค่าและความสำคัญของการมีโครงสร้างที่ประเทศไทยที่เหมาะสมในประเทศต่างๆ ตลอดจนเป็นประโยชน์ในการให้ความเห็นของต่อคำขอของส่วนราชการต่างๆ อย่างมีหลักเกณฑ์ และ ปฏิเสธ “การวิ่งเต้น” (Lobbying) ของส่วนราชการได้ จากนั้นจึงขยายการให้ความรู้ไปยัง ส่วนราชการที่มีภารกิจด้านการต่างประเทศ ซึ่งเชื่อว่าจะช่วยแก้ไขปัญหาจากคำขอที่ไม่เหมาะสม หรือไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ได้

2) การแทรกแซงของฝ่ายการเมือง กระทรวงการต่างประเทศอาจพิจารณารับมือ ด้วยการยืนยันหลักการการพิจารณาไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ ที่ยึดภารกิจและความจำเป็น ในพื้นที่เป็นหลัก (Task-based oriented) ตลอดจนให้ข้อมูลในเชิงประจักษ์ว่าสำนักงานหรือภารกิจ ดังกล่าว ไม่มีความจำเป็นต้องมีในพื้นที่ เนื่องจาก ไม่มีภารกิจมากพอและไม่มีความคุ้มค่าในเชิง งบประมาณ ไม่สอดคล้องกับหลักการ Maximum coverage–Minimum

3) การรื้อฟื้นการจัดทำคู่มือการจัดลำดับชั้นของภารกิจ (Grading) ใน ต่างประเทศของทุกส่วนราชการ (คู่มือเดิมจัดทำเมื่อปี พ.ศ. 2547) โดยให้แต่ละส่วนราชการ Grading ภารกิจในทุกเมืองและเขตอาณา ระบุความสำคัญเป็น A, B, C หรือเป็นภารกิจที่สามารถใช้ตัวเพิ่ม ประสิทธิภาพได้โดยมีกระทรวงการต่างประเทศ (สำนักนโยบายและแผน) เป็นเจ้าภาพในการจัดทำ และจะเป็นคู่มือที่ใช้ควบคู่กับหลักเกณฑ์อื่นๆ ในการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ เพื่อให้การพิจารณาคำขอไปปฏิบัติงานในต่างประเทศมีหลักเกณฑ์ ได้รับการยอมรับ และ ผู้ขอไม่ สามารถปฏิเสธผลการพิจารณาได้ อีกทั้งอาจเป็นคู่มือที่ช่วยปฏิเสธการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง (Top down) ได้ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้ การจัดทำคู่มือดังกล่าวจะใช้เวลามากและต้องได้รับความร่วมมือ จากส่วนราชการต่างๆ แต่จะเป็นการคู่มือที่ไม่เสียเปล่า

4) การให้ความเห็น เมื่อได้รับคำขอจากส่วนราชการ นอกเหนือจากการขอรับความเห็นจากกรม และสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ที่เกี่ยวข้องแล้ว กระทรวงการต่างประเทศ ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ และ 1 ใน 4 หน่วยงานหลัก ตามกลไกของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 อาจพิจารณา

(1) จัดประชุมหน่วยงานภายในกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อระดมความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับคำขอ โดยเฉพาะคำขอจากหน่วยงานอยู่ในกลุ่มภารกิจเดียวกัน เพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อน โดยอาจขอรับข้อมูลเพิ่มเติมด้านภารกิจจากหน่วยงานผู้ขอ เพื่อประมวลและนำเสนอต่อคณะทำงานและคณะกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศต่อไป

(2) กรณีที่มีแนวโน้มของคำขอจากหน่วยงานในกลุ่มภารกิจเดียวกันเพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ อาจพิจารณาจัดการประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อวางแผนยุทธศาสตร์ของภารกิจด้านนั้นๆ ในต่างประเทศร่วมกัน หรือหากหน่วยงานเหล่านั้นมีแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวอยู่แล้ว อาจศึกษาแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวเพื่อจัดลำดับความสำคัญของภารกิจในต่างประเทศของหน่วยงานเหล่านั้น ก่อนจะนำเสนอต่อคณะทำงานและคณะกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศต่อไป

5) การประเมินผล ในช่วงปี พ.ศ. 2552-2558 มีคำขอที่ได้รับความเห็นชอบจากการพิจารณาของคณะกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ และตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 ให้เปิดสำนักงานส่งข้าราชการไปปฏิบัติราชการในต่างประเทศ ปรับระดับหัวหน้าสำนักงานให้สูงขึ้น การโอนย้ายอัตรากำลัง การขยายเขตอาณา และการเพิ่มอัตรารูปร่าง จำนวนกว่า 30 รายการ (ร้อยละ 50) แต่ยังไม่เคยมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการดังกล่าว ทั้งนี้ ในการประชุมคณะกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ ครั้งที่ 1/2552 เมื่อ 9 เมษายน 2552 ที่ประชุมได้รับรองแบบฟอร์มการประเมินผลการปฏิบัติราชการ และเห็นชอบให้มีการจัดคณะที่ประกอบด้วยบุคคลภายนอก (ส่วนราชการต่างๆ) เป็นทีมเพื่อไปประเมินผลการปฏิบัติราชการ ควบคู่กับการประเมินตนเองของหน่วยงาน

6) การสิ้นสุดของภารกิจ การประเมินผลตามข้อ 5 ข้างต้น จะเห็นความคุ้มค่าและความจำเป็นของภารกิจในพื้นที่ ภารกิจของหน่วยงานด้านเศรษฐกิจมีความจำเป็นต้องขยายสำนักงานเพิ่มเพื่อหาตลาดใหม่ ในขณะที่ภารกิจของหน่วยงานด้านความมั่นคงบางหน่วย เมื่อปฏิบัติงานและประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์แล้ว (Graduated) อาจต้องทบทวนภารกิจหรือปิดหน่วยงานในพื้นที่ดังกล่าว ทั้งนี้ กรณีที่หน่วยงานด้านความมั่นคงได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง (Top down) ให้ไปประจำการในต่างประเทศ เมื่อครบวาระประจำการ (3 ปี) ควรทำการประเมินผลความจำเป็นของภารกิจในขณะนั้น ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศ (สำนักนโยบายและแผน) เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ อาจนำเสนอแผนการประเมินผลการปฏิบัติงานให้คณะกรรมการโครงสร้างบุคลากรรับทราบและพิจารณาสั่งการให้มีการประเมินผลอย่างเป็นระบบ และเป็นรูปธรรมต่อไป

7) การประสานงาน กระทรวงการต่างประเทศอาจพิจารณาใช้ประโยชน์จาก กลไกที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานอยู่แล้ว ได้แก่ (1) คณะอนุกรรมการ โครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ ในการประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ ตลอดจนทบทวนและปรับปรุงหลักเกณฑ์ให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน (2) คณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศซึ่งเป็นคณะกรรมการภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 ในการเชิญระดับปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า จากหน่วยงานที่มีภารกิจในต่างประเทศเพื่อเป็นเวทีปรึกษาหารือ ร่วมกำหนดยุทธศาสตร์ วางแผน เกี่ยวกับการบริหารราชการในต่างประเทศ โดยควรเป็นการพบปะและประสานงานที่เกิดขึ้นอย่าง สม่ำเสมอ

8) การเพิ่มองค์ความรู้ให้แก่ฝ่ายเลขานุการ โดยที่การปรับโครงสร้างส่วนราชการ ในต่างประเทศเป็นเรื่องที่มีประวัติความเป็นมายาวนาน แต่การหมุนเวียนสับเปลี่ยน (Rotate) ของ ข้าราชการที่ปฏิบัติงานที่ส่วนกลางและการไปประจำการในต่างประเทศ ทำให้องค์ความรู้เรื่องการ ปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศบางช่วงขาดความต่อเนื่อง ไม่มีศูนย์รวมของข้อมูลเดิม (Institutional memory) กระทรวงการต่างประเทศ (สำนักนโยบายและแผน) จึงอาจจัดการพบ หารือให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หลายๆ ท่าน ซึ่งคลุกคลีอยู่กับการปรับโครงสร้างส่วนราชการใน ต่างประเทศ มาเล่าเรื่องราวและถ่ายทอดเกร็ดต่างๆ ในการพิจารณา เพื่อเป็นประโยชน์แก่ข้าราชการ ปัจจุบัน

ข้อเสนอแนะข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่ากระทรวงการต่างประเทศจำเป็นต้องเริ่มวางแผนและ ดำเนินการทุกข้อ ไม่อาจละเลยข้อใดข้อหนึ่งได้ เพื่อให้รัฐบาลมีโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ ที่เหมาะสม เป็นแบบอย่าง (model) ที่ดี มีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ Maximum Coverage- Minimum resources มีความคุ้มค่า และกระทรวงการต่างประเทศคงบทบาทนำในการปรับ โครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศอย่างแข็งขัน และเป็นมืออาชีพต่อไป ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะจะ ดำเนินการได้ผลหรือไม่ ขึ้นกับปัจจัยแวดล้อมและสถานการณ์ในช่วงเวลานั้นๆ ด้วย

บรรณานุกรม

หนังสือ

ทศพร ศิริสัมพันธ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.ร., 2549.

หนังสือราชการ รายงาน และเอกสาร

หนังสือราชการ คำขอจากส่วนราชการต่างๆ ระหว่างปี พ.ศ. 2551-2558. (ข้อมูลมีชั้นความลับ ดูได้ที่ กต.).

ผลการประชุม คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติ พ.ศ. 2546-2551. (ข้อมูลดูได้ที่ กต.).

ผลการประชุม คณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552-2558 (ข้อมูลดูได้ที่ กต.).

สำนักนโยบายและแผน. คู่มือการเปิดสำนักงานในต่างประเทศ. กระทรวงการต่างประเทศ, 2549.

กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร. การบริหารงานแบบบูรณาการที่ประเทศไทยในต่างประเทศ. กระทรวงการต่างประเทศ, 2556.

บทสัมภาษณ์

กาญจนา ภัทรโชค. รองอธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์. 13 กรกฎาคม 2559

จณา สิ้นธวานนท์. นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) สำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์. 28 มิถุนายน 2559.

วิทวัส ศรีวิหค. รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ. กระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์. 28 มิถุนายน 2559.

อาจารย์ ศรีรัตนบัลล์. ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์. 5 กรกฎาคม 2559.

ตอบแบบสอบถาม และหารือ

ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศที่มีประสบการณ์การทำงานในต่างประเทศ จำนวน 15 ราย
ผู้เข้าร่วมอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8 สถาบันเทววงศัวโรปการ จำนวน 10 ราย

ภาคผนวก

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ

พ.ศ. ๒๕๕๒

เพื่อให้การบริหารราชการในต่างประเทศมีความเหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ และสามารถปฏิบัติการได้อย่างรวดเร็วและมีเอกภาพ โดยมีหัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และมาตรา ๕๐/๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๒”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิก

(๑) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการของข้าราชการประจำการในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐

(๒) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการของข้าราชการประจำการในต่างประเทศ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑

ข้อ ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศรักษาการตามระเบียบนี้

หมวด ๑

บททั่วไป

ข้อ ๕ ในระเบียบนี้

“ข้าราชการประจำการในต่างประเทศ” หมายความว่า ข้าราชการฝ่ายทหารและข้าราชการฝ่ายพลเรือน ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประจำการในต่างประเทศ

หน้า ๒

เล่ม ๑๒๖ ตอนพิเศษ ๑๕๗ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๒

“ผู้ช่วยทูตฝ่ายทหาร” หมายความว่า ผู้แทนกองบัญชาการกองทัพไทย ผู้แทนกองทัพบก ผู้แทนกองทัพเรือ และผู้แทนกองทัพอากาศ ซึ่งกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งให้มีตำแหน่งประจำสถานเอกอัครราชทูต ตามข้อบังคับของกระทรวงกลาโหม

“ผู้ช่วยทูตฝ่ายกิจการพิเศษ” หมายความว่า ผู้แทนส่วนราชการฝ่ายพลเรือนอื่น นอกจากกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้มีตำแหน่งผู้ช่วยทูตฝ่ายกิจการนั้น ๆ ประจำสถานเอกอัครราชทูตหรือคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การระหว่างประเทศ

“ตำแหน่งประจำคณะผู้แทน” หมายความว่า ผู้ช่วยทูตฝ่ายทหาร รองผู้ช่วยทูตฝ่ายทหาร ผู้ช่วยทูตฝ่ายกิจการพิเศษ และรองผู้ช่วยทูตฝ่ายกิจการพิเศษ และตำแหน่งอื่นที่กระทรวงการต่างประเทศประกาศกำหนด

“หัวหน้าหน่วยงาน” หมายความว่า หัวหน้าหน่วยงานของแต่ละส่วนราชการประจำสถานทำการ

“สถานทำการ” หมายความว่า สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ สถานกงสุล สถานรองกงสุล และส่วนราชการของกระทรวงการต่างประเทศซึ่งเรียกชื่อเป็นอย่างอื่นและปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ รวมตลอดทั้งสำนักงานของคณะผู้แทนถาวรหรือคณะผู้แทนไทย

ข้อ ๖ ส่วนราชการใดประสงค์จะจัดตั้งหรือรวมหน่วยงานในต่างประเทศ ให้กระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการแล้ว ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบดังกล่าวให้ร่วมพิจารณากับผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้แทนสำนักงานประมาณ และผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ

การส่งยุบเลิกหน่วยงานในต่างประเทศ ให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและกระทรวงการต่างประเทศทราบ

หมวด ๒

ตำแหน่งและการแต่งตั้งข้าราชการประจำการในต่างประเทศ

ข้อ ๗ ตำแหน่งข้าราชการประจำการในต่างประเทศของส่วนราชการฝ่ายพลเรือน ให้เป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนด

หน้า ๓

เล่ม ๑๒๖ ตอนพิเศษ ๑๕๗ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๒

ชื่อหัวหน้าหน่วยงาน ชื่อตำแหน่งทางการทูตและกงสุล และชื่อตำแหน่งอื่นของข้าราชการประจำการในต่างประเทศฝ่ายพลเรือนประจำคณะผู้แทนนอกจากที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๒ แล้ว อาจเรียกชื่อเป็นอย่างอื่นได้ตามที่กระทรวงการต่างประเทศกำหนด

ในกรณีที่ส่วนราชการได้จัดตั้งหน่วยงานใดขึ้นในต่างประเทศหรือในเมืองที่ไม่มีส่วนราชการของกระทรวงการต่างประเทศตั้งอยู่ การกำหนดชื่อหัวหน้าหน่วยงานและชื่อตำแหน่งอื่นประจำหน่วยงานตามวรรคสองให้เป็นอำนาจของส่วนราชการนั้น และเมื่อกำหนดแล้วให้แจ้งให้กระทรวงการต่างประเทศทราบ

ข้อ ๘ การแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงการต่างประเทศให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำการในต่างประเทศ ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกำหนด

ข้อ ๙ การแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหมและข้าราชการในสังกัดส่วนราชการฝ่ายพลเรือนอื่นนอกจากกระทรวงการต่างประเทศให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำการในต่างประเทศ ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกำหนด หรือระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงของส่วนราชการนั้นกำหนด แล้วแต่กรณี

การให้ข้าราชการตามวรรคหนึ่งดำรงตำแหน่งประจำคณะผู้แทนจะกระทำได้อีกเมื่อได้แจ้งให้กระทรวงการต่างประเทศทราบ และปฏิบัติตามระเบียบพิธีการทูตหรือระเบียบพิธีการกงสุลแล้วแต่กรณี แล้ว

ข้อ ๑๐ ข้าราชการของส่วนราชการที่จะไปดำรงตำแหน่งประจำการในต่างประเทศ รวมตลอดทั้งคู่สมรส ต้องเข้ารับการศึกษาอบรมเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการในต่างประเทศตามหลักเกณฑ์วิธีการ และหลักสูตรที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกำหนด

หมวด ๓

ลำดับอาวุโส

ข้อ ๑๑ เพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบพิธีการทูตหรือระเบียบพิธีการกงสุล ให้จัดทำบัญชีรายชื่อคณะผู้แทน โดยแยกประเภทตามสังกัดและเรียงลำดับดังต่อไปนี้

- (๑) ข้าราชการประจำการในต่างประเทศในสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ
- (๒) ข้าราชการประจำการในต่างประเทศในสังกัดกระทรวงกลาโหม
- (๓) กองบัญชาการกองทัพไทย

(ข) กองทัพบก

(ค) กองทัพเรือ

(ง) กองทัพอากาศ

(๓) ข้าราชการประจำการในต่างประเทศในสังกัดส่วนราชการอื่น

ลำดับอาวุโสของข้าราชการประจำการในต่างประเทศในสังกัดกระทรวงการต่างประเทศให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกำหนด

ลำดับอาวุโสของข้าราชการประจำการในต่างประเทศในสังกัดกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปตามข้อบังคับที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกำหนด

ลำดับอาวุโสของข้าราชการประจำการในต่างประเทศในสังกัดส่วนราชการอื่น และในคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การระหว่างประเทศซึ่งมิได้สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ให้เป็นไปตามระเบียบของส่วนราชการเจ้าสังกัด

ในกรณีที่ระเบียบปฏิบัติของประเทศที่สถานทำการตั้งอยู่ กำหนดวิธีการจัดทำบัญชีรายชื่อข้าราชการผู้มีตำแหน่งทางการทูตรวมกันโดยไม่แยกประเภทตามสังกัด ให้เรียงลำดับตามหลักการจัดลำดับอาวุโสตามข้อ ๑๒

ข้อ ๑๒ ลำดับอาวุโสของผู้มีตำแหน่งทางการทูตหรือกงสุลประจำคณะผู้แทน มีดังต่อไปนี้

(๑) หัวหน้าคณะผู้แทน

(๒) อัครราชทูต อัครราชทูตที่ปรึกษา หรือรองกงสุลใหญ่ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นรองหัวหน้าคณะผู้แทน

(๓) ผู้ช่วยทูตฝ่ายทหาร

(๔) ผู้ช่วยทูตฝ่ายกิจการพิเศษที่เทียบเท่าอัครราชทูต โดยให้ถือตามวันที่เข้ารับตำแหน่ง

(๕) อัครราชทูตที่ปรึกษาซึ่งไม่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นรองหัวหน้าคณะผู้แทน

(๖) ผู้ช่วยทูตฝ่ายกิจการพิเศษนอกจาก (๔) โดยให้ถือตามวันที่เข้ารับตำแหน่ง

(๗) ที่ปรึกษา

(๘) เลขานุการเอก

(๙) เลขานุการโท

(๑๐) เลขานุการตรี

(๑๑) ผู้ช่วยเลขานุการหรือนายเวร

หน้า ๕

เล่ม ๑๒๖ ตอนพิเศษ ๑๕๗ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๒

ข้าราชการประจำการในต่างประเทศในสังกัดกระทรวงกลาโหมหรือสังกัดส่วนราชการอื่น นอกจากที่กล่าวตามวรรคหนึ่ง หากเทียบได้กับตำแหน่งข้าราชการสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ตำแหน่งใด ให้มีอาวุโสถัดจากตำแหน่งนั้น

หมวด ๔

การบริหารราชการในต่างประเทศ

ข้อ ๑๓ เพื่อให้การบริหารราชการในต่างประเทศเป็นไปอย่างมีเอกภาพ ให้มีคณะกรรมการ คณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ” ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการ

ให้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นกรรมการและเลขานุการ และรองปลัดกระทรวง การต่างประเทศซึ่งปลัดกระทรวงการต่างประเทศมอบหมายเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ในกรณีจำเป็นและเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ จะเชิญปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่เห็นสมควรเข้าร่วมเป็นกรรมการ เพื่อพิจารณาในเรื่องนั้นก็ได้

ข้อ ๑๔ คณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นศูนย์กลางในการประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการ ในต่างประเทศของส่วนราชการต่าง ๆ ให้มีความเป็นเอกภาพ

(๒) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการ ในต่างประเทศ

(๓) อำนวยการให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามนโยบายและยุทธศาสตร์ รวมทั้ง เสนอแนะและพิจารณาแก้ไขปัญหาในการบริหารราชการในต่างประเทศให้แก่ส่วนราชการหรือ คณะผู้แทน

(๔) ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในการวางระเบียบหรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารราชการในต่างประเทศ

(๕) เชิญบุคคลจากส่วนราชการและองค์การเอกชนมาชี้แจง ให้ข้อคิดเห็นหรือข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบนี้

(๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดในระเบียบนี้ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ข้อ ๑๕ เพื่อให้การบริหารราชการในต่างประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สอดคล้องกับการบริหารราชการแบบบูรณาการ ให้หัวหน้าคณะผู้แทนและหัวหน้าหน่วยงานหรือร่วมกันในการจัดทำแผนงานหรือโครงการของแต่ละหน่วยงาน

ในกรณีที่แผนงานหรือโครงการใดที่ส่วนราชการอาจดำเนินการร่วมกันได้ ให้ทำความตกลงกันเพื่อกำหนดให้ส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการดังกล่าว โดยให้ส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุน และในกรณีจำเป็นหัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณจะมอบอำนาจการบริหารงบประมาณให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนเพื่อดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการนั้นได้ โดยให้ทำเป็นหนังสือมอบอำนาจและส่งสำเนาหนังสือให้สำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทราบ

ข้อ ๑๖ อำนาจและหน้าที่ของหัวหน้าคณะผู้แทนตามมาตรา ๕๐/๔ ให้รวมถึงอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ให้คำแนะนำหรือว่ากล่าวตักเตือนข้าราชการประจำการในต่างประเทศที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม

(๒) ส่งตัวกลับ ในกรณีข้าราชการประจำการในต่างประเทศหรือบุคคลในครอบครัว หรือผู้ติดตามของข้าราชการประจำการในต่างประเทศกระทำละเมิดกฎหมายท้องถิ่น หรือกฎหมายระหว่างประเทศ หรือมีความประพฤติที่อาจกระทบถึงชื่อเสียงและศักดิ์ศรีของคณะผู้แทน

(๓) พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการประจำการในต่างประเทศ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภะนั้นตามที่ได้รับมอบอำนาจจากส่วนราชการเจ้าสังกัด

(๔) ในกรณีข้าราชการประจำการในต่างประเทศผู้ใดกระทำผิดวินัย ซึ่งเป็นกรณีที่เกิดขึ้น ขอบอำนาจที่ได้รับมอบตาม (๓) ให้รายงานการกระทำผิดวินัยของข้าราชการผู้นั้นให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดทราบเพื่อดำเนินการต่อไป เมื่อส่วนราชการเจ้าสังกัดดำเนินการไปแล้วได้ผลประการใด ให้แจ้งกระทรวงการต่างประเทศทราบ

(๕) ตั้งให้ข้าราชการประจำการในต่างประเทศซึ่งปฏิบัติราชการอยู่ในคณะผู้แทนปฏิบัติหน้าที่ภายในประเทศอันเป็นที่ตั้งของสถานทำการหรือในประเทศที่อยู่ในเขตอาณาของสถานทำการ การตั้งการดังกล่าวสำหรับผู้ซึ่งมิได้สังกัดกระทรวงการต่างประเทศให้ตั้งได้เฉพาะเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ภายในเขตอาณาของหน่วยงานของส่วนราชการนั้น

ข้อ ๑๗ ในการปฏิบัติราชการที่เป็นเรื่องสำคัญของหัวหน้าหน่วยงาน ให้เสนอต่อหัวหน้าคณะผู้แทนในฐานะผู้บังคับบัญชาเพื่อทราบหรือพิจารณาสั่งการ

การเดินทางมาราชการในประเทศไทย หรือไปราชการในเขตอาณานิคม หรือไปราชการในประเทศอื่นนอกเขตอาณานิคมของข้าราชการประจำการในต่างประเทศของแต่ละส่วนราชการประจำสถานทำการ ให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งระเบียบภายในของแต่ละส่วนราชการนั้น แต่ต้องแจ้งให้หัวหน้าคณะผู้แทนทราบทุกครั้ง

ในการพิจารณาเกี่ยวกับการเลื่อนเงินเดือนหรือเลื่อนขั้นของหัวหน้าหน่วยงานและข้าราชการประจำการในต่างประเทศของแต่ละส่วนราชการประจำสถานทำการ ให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดรับฟังการประเมินผลของหัวหน้าคณะผู้แทนประกอบด้วย

ข้อ ๑๘ หัวหน้าหน่วยงานต้องเข้าร่วมประชุมตามที่หัวหน้าคณะผู้แทนเรียกประชุมเพื่อรายงานผลการปฏิบัติราชการ ปรีกษาในเรื่องการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ร่วมกัน ประสานงานแก้ไขปัญหา และหารือข้อราชการทั่วไป และให้หัวหน้าคณะผู้แทนรายงานผลการประชุมและความคืบหน้าเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการไปยังกระทรวงการต่างประเทศ

ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานผู้ใดไม่อาจเข้าร่วมประชุมได้ ให้รายงานเหตุผลความจำเป็นให้หัวหน้าคณะผู้แทนทราบ

ข้อ ๑๙ หัวหน้าหน่วยงานต้องควบคุมดูแลให้ข้าราชการในหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มความสามารถเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและเพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ และปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของรัฐผู้รับ กฎหมายระหว่างประเทศ และธรรมเนียมประเพณีปฏิบัติทางการทูตและกงสุล

ข้อ ๒๐ ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติราชการตามที่ได้รับมอบอำนาจจากหัวหน้าคณะผู้แทนได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ให้หัวหน้าคณะผู้แทนรายงานข้อเท็จจริงให้ผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการเจ้าสังกัดของหัวหน้าหน่วยงานผู้นั้นพิจารณาโดยไม่ชักช้า เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมหรือดำเนินการอื่นใดตามควรแก่กรณี

ข้อ ๒๑ ในกรณีที่ข้าราชการประจำการในต่างประเทศประสงค์จะลาภายในประเทศที่ประจำอยู่ หรือลาไปนอกประเทศที่ประจำอยู่นอกจากลาเข้าประเทศไทย ให้เป็นไปตามกำหนดวันลาตามตารางทำยระเบียบนี้ และให้เป็นอำนาจของหัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้พิจารณาอนุมัติการลา เว้นแต่การลานั้นมีกำหนดระยะเวลาติดต่อกันเกินสิบวันหรือเป็นการลาบวชหรือการลาเพื่อเดินทางไปประกอบพิธีฮัจญ์ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมกิจการฮัจญ์ ให้หัวหน้าคณะผู้แทนแจ้งการอนุมัติการลาให้ผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการเจ้าสังกัดทราบด้วย

ในกรณีที่ข้าราชการประจำการในต่างประเทศประสงค์จะลาเข้าประเทศไทย ให้เสนอต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงหัวหน้าคณะผู้แทน และให้หัวหน้าคณะผู้แทนเสนอใบลาพร้อมความเห็นไปยังผู้มีอำนาจอนุญาตในประเทศไทยของข้าราชการผู้ขอลาเพื่อพิจารณาอนุมัติ

การปฏิบัติเกี่ยวกับการลา และการลาประเภทอื่น ๆ นอกจากที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการสำหรับข้าราชการฝ่ายพลเรือน หรือระเบียบหรือข้อบังคับของกระทรวงกลาโหมสำหรับข้าราชการฝ่ายทหาร แล้วแต่กรณี

ข้อ ๒๒ ในการใช้เอกสิทธิ์ในเรื่องใด ๆ ของข้าราชการประจำการในต่างประเทศ ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและได้รับอนุญาตจากหัวหน้าคณะผู้แทน ในการนี้ให้หัวหน้าคณะผู้แทนวางระเบียบโดยคำนึงถึงเกียรติภูมิของประเทศและความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของคณะผู้แทน

การใช้เอกสิทธิ์เพื่อประโยชน์ทางการค้าอันมิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ ให้ถือว่าเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

ข้อ ๒๓ ข้าราชการประจำการในต่างประเทศซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประจำในคณะผู้แทนจะดำเนินคดีหรือให้การเป็นพยานในศาลหรือในสถาบันตุลาการในประเทศที่เป็นเขตอาณานิคมได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากหัวหน้าคณะผู้แทน

การสละความคุ้มกันจากอำนาจศาลและอำนาจฝ่ายปกครอง จะกระทำได้ก็แต่โดยหัวหน้าคณะผู้แทน เมื่อได้รับอนุมัติจากกระทรวงการต่างประเทศแล้ว

ข้อ ๒๔ การทำนิติกรรมหรือสัญญาหรือการใด ๆ ที่ทำในนามของสถานเอกอัครราชทูตหรือที่มีเอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันทางทูตหรือทางกงสุล ให้เป็นอำนาจของหัวหน้าคณะผู้แทนในการลงนามเพื่อให้มีผลผูกพัน

นอกจากกรณีตามวรรคหนึ่ง การทำนิติกรรมหรือสัญญาหรือการใด ๆ ที่ทำในนามของส่วนราชการใด เมื่อหัวหน้าคณะผู้แทนได้รับมอบอำนาจจากหัวหน้าส่วนราชการแล้ว ให้มีอำนาจมอบให้รองหัวหน้าคณะผู้แทนหรือหัวหน้าหน่วยงานของส่วนราชการนั้นเป็นผู้มีอำนาจลงนามแทนได้

ในการมอบอำนาจตามวรรคสอง ให้คำนึงถึงความสะดวกรวดเร็ว และสอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบของรัฐผู้รับด้วย

หมวด ๕

การรายงานผลการดำเนินการ

ข้อ ๒๕ การรายงานข้อมูล ข้อเท็จจริง ตลอดจนผลการปฏิบัติราชการต่าง ๆ ของส่วนราชการที่ประจำในต่างประเทศ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

หน้า ๕

เล่ม ๑๒๖ ตอนพิเศษ ๑๕๖ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๒

(๑) ให้หัวหน้าหน่วยงานเสนอรายงานไปยังหัวหน้าคณะผู้แทนและผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการเข้าสังกัด และเมื่อหัวหน้าคณะผู้แทนได้รับรายงานแล้ว ให้หัวหน้าคณะผู้แทนรายงานไปยังปลัดกระทรวงการต่างประเทศ

(๒) เมื่อปลัดกระทรวงการต่างประเทศได้รับรายงานตาม (๑) ให้จัดทำสรุปรายงานทั้งปวงนำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และส่วนราชการอื่นที่ร้องขอ

บทเฉพาะกาล

ข้อ ๒๖ บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่ออกตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการของข้าราชการประจำการในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามระเบียบนี้ใช้บังคับ

ประกาศ ณ วันที่ ๑๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นายกรัฐมนตรี

ตารางกำหนดวันลา

ผู้ลา	ประเภทการลา		
	กำหนดวันอนุญาต ได้ครั้งหนึ่ง		ลาพักผ่อน
	ลาป่วย	ลา กิจ ส่วนตัว	
ข้าราชการทุกตำแหน่งในสถานเอกอัครราชทูต และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งประจำอยู่ในประเทศนั้นที่สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ หรือสังกัดกระทรวง ทบวง กรม อื่น	๑๒๐	๔๕	ตามที่เห็นสมควร แต่มีสิทธิลาตลอดบุตร โดยได้รับเงินเดือนครั้งหนึ่งได้ ๙๐ วัน โดยไม่ต้องมีใบรับรองแพทย์ และมีสิทธิลาบางส่วนเพื่อเลี้ยงดูบุตรต่อเนื่องจากการลาตลอดบุตรโดยไม่เกิน ๑๕๐ วันทำการ
ข้าราชการทุกตำแหน่งในสังกัดคณะผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ หรือองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ	๑๒๐	๔๕	ตามที่เห็นสมควร แต่มีสิทธิลาตลอดบุตร โดยได้รับเงินเดือนครั้งหนึ่งได้ ๙๐ วัน โดยไม่ต้องมีใบรับรองแพทย์ และมีสิทธิลาบางส่วนเพื่อเลี้ยงดูบุตรต่อเนื่องจากการลาตลอดบุตรโดยไม่เกิน ๑๕๐ วันทำการ
ข้าราชการทุกตำแหน่งในสังกัดสถานกงสุลใหญ่ หรือสถานกงสุล แล้วแต่กรณี	๑๒๐	๔๕	ตามที่เห็นสมควร แต่มีสิทธิลาตลอดบุตร โดยได้รับเงินเดือนครั้งหนึ่งได้ ๙๐ วัน โดยไม่ต้องมีใบรับรองแพทย์ และมีสิทธิลาบางส่วนเพื่อเลี้ยงดูบุตรต่อเนื่องจากการลาตลอดบุตรโดยไม่เกิน ๑๕๐ วันทำการ

ปีหนึ่งไม่เกิน ๑๐ วันทำการ เว้นแต่ข้าราชการผู้นั้นมีวันลาพักผ่อนสะสมเนื่องจากในปีที่แล้วมาข้าราชการผู้นั้นมิได้ลาพักผ่อน หรือลาพักผ่อนแล้ว แต่ไม่ครบ ๑๐ วันทำการ และมีสิทธิสะสมวันที่ยังมิได้ลานั้นรวมเข้ากับปีต่อไปได้ โดยวันลาพักผ่อนสะสมกับวันลาพักผ่อนในปีปัจจุบันรวมแล้วจะต้องไม่เกิน ๒๐ วันทำการ ในกรณีนี้ผู้มีอำนาจอนุญาตการลาจะมีอำนาจอนุญาตให้ลาพักผ่อนได้เท่าจำนวนวันที่ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิลาพักผ่อน ซึ่งรวมแล้วปีหนึ่งจะไม่เกิน ๒๐ วันทำการ

สำหรับผู้ที่ได้รับราชการติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี ให้มีสิทธินำวันลาพักผ่อนสะสมรวมกับวันลาพักผ่อนในปีปัจจุบันได้ไม่เกิน ๓๐ วันทำการ

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาววีรกา มุทิตาภรณ์
ประวัติการศึกษา	– Master of Information Technology (Artificial Intelligence) (Honor), Vrije Universiteit Brussel ประเทศเบลเยียม – Master of Business Administration, Solvey Business School, Universite Libre de Bruxelles ประเทศเบลเยียม
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2538	เจ้าหน้าที่การทูต 4 กองสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ
พ.ศ. 2539-2542	เจ้าหน้าที่การทูต 4 กองส่งเสริมเศรษฐกิจสัมพันธ์และความร่วมมือ กรมเศรษฐกิจ กระทรวงการต่างประเทศ
พ.ศ. 2542-2546	เลขานุการโท สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองฮ่องกง
พ.ศ. 2546-2548	เลขานุการเอก สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ
พ.ศ. 2548-2552	เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน
พ.ศ. 2552-2557	นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ
พ.ศ. 2558	นักการทูตชำนาญการพิเศษ สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ
ตำแหน่งปัจจุบัน	อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง